CUADERNOS DE LA FUNDACION

18

Enrique J. Sánchez Falcón

ESTADO COMUNAL Y ESTADO FEDERAL EN VENEZUELA

¿SON CONSTITUCIONALMENTE CONCILIABLES AMBAS FORMASDE ESTADO?

FUNDACION MANUEL GARCIA-PELAYO

Primera edición: 2017
DERECHOS RESERVADOS
De la edición:
© 2017, Fundación Manuel García-Pelayo
De los textos:
© 2014, Enrique J. Sánchez Falcón

Fundación Manuel García-Pelayo
Apartado 51966, Caracas 1050
www.fundaciongarcia-pelayo.org

Queda absolutamente prohibida la reproducción de esta obra por cualesquiera medio o forma, electrónica o mecánica, incluida fotocopia, grabación o cualquier otra forma de almacenamiento o rescate de datos, sin el permiso expreso de los titulares del copyright.

Diseño: María Elena Repiso
Impresión: Impresos Marina León 2013, C.A.

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY
Depósito Legal de la colección: lf 29720000013.
Depósito Legal del Cuaderno No. 18: DC2017000043

ISBN de la colección: 980-07-6573-5
ISBN del Cuaderno No. 18: 978-980-6531-39-0

CUADERNOS DE LA FUNDACION 18

Enrique J. Sánchez Falcón

ESTADO COMUNAL Y ESTADO FEDERAL EN VENEZUELA

¿SON CONSTITUCIONALMENTE CONCILIABLES AMBAS FORMAS DE ESTADO?

FUNDACION MANUEL GARCIA-PELAYO
Caracas 2017

Contenido

11 Introducción

17 *Primera Parte*

El Estado federal en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

1 El concepto de Estado federal 17

2 Clases y formas de Estados federales 18

3 La especificidad del Estado federal 20

4 Los indicadores formales del federalismo en la Constitución de 1999 21

4.1 El propósito expresado por el constituyente 22

4.2 Caracterización normativa de la forma de Estado 23

4.3 Caracterización normativa de la forma de gobierno 25

4.4 La organización político-territorial 25

4.5 La existencia de una capital federal (¿territorio de la capital federal?) 26

4.6 El reparto y asignación constitucional de competencias ejecutivas, legislativas y económicas 28

4.6.1 Por lo que se refiere a la República 30

4.6.2 Por lo que se refiere a los estados 33

4.6.3 Por lo que se refiere a los municipios 39

4.7 El Consejo Federal de Gobierno como institución para facilitar la colaboración de los gobiernos 41

4.8 El Tribunal Supremo de Justicia como árbitro de los conflictos entre los gobiernos 43

4.9 Conclusión en torno a los indicadores formales del federalismo en la Constitución de 1999 45

5 LA DISCUSIÓN SOBRE EL FEDERALISMO EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1999 47

5.1 La discusión en torno a la caracterización de la forma de Estado 48

5.1.1 El rechazo de la «cláusula teórica transaccional» 48

5.1.2 La descentralización como propósito fundamental 50

5.1.3 El nuevo federalismo 51

5.2 La discusión en torno a la división político-territorial 58

5.3 La discusión en torno al reparto y asignación constitucional de competencias 61

69 *SEGUNDA PARTE*

LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS RELACIONADOS CON LA FÓRMULA FEDERAL CONSIGNADA EN LA CONSTITUCIÓN

1 LOS INTENTOS DE CONCRECIÓN DE LA FÓRMULA FEDERAL CONTENIDA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, HASTA EL AÑO 2006 69

1.1 La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano 69

1.2 La Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados 70

1.3 La Ley de los Consejos Locales de Planificación 70

1.4 La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas 71

1.5 La Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal 71

1.6 La Ley Orgánica del Poder Público Municipal 71

1.7 La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno 71

2 EL PROGRESIVO DESMANTELAMIENTO DE LA FÓRMULA FEDERAL PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN 74

2.1 La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público 75

2.2 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública 80

2.3 La Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas 83

2.4 La Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la nueva Ley de Asignaciones Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos 90

2.5 Las «Leyes del Poder Popular» 95

2.5.1 Marco conceptual de las Leyes del Poder Popular 98

A *Noción de socialismo* 98

B *Las nociones básicas del orden jurídico postulado por las Leyes del Poder Popular* 101

B.1 *El Poder Popular* 101

B.2 *El Estado comunal* 105

B.3 *Nuevo concepto de la descentralización territorial* 108

2.5.2 Las instituciones del nuevo orden jurídico creado por las Leyes del Poder Popular 109

A *Los consejos comunales* 110

B *Las comunas* 114

C *Los distritos motores de desarrollo* 121

125 *TERCERA PARTE*

CARACTERIZACIÓN SUSTANCIAL DEL ESTADO COMUNAL

1 EL ESTADO COMUNAL COMO ESTADO PARALELO 125

2 DEL TRASLADO PROGRESIVO DE COMPETENCIAS Y SERVICIOS, DESDE LAS ENTIDADES POLÍTICO-TERRITORIALES HACIA LAS NUEVAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO COMUNAL 129

3 EL DEFINITIVO INTENTO DE DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO FEDERAL COOPERATIVO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN 131

4 EL ESTADO COMUNAL VIOLENTA LAS REGLAS DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA PREVISTAS EN NUESTRA CARTA FUNDAMENTAL 136

139 *Cuarta Parte*

El Estado comunal es una figura que desconoce y se rebela contra las reglas, principios y valores contemplados en la Constitución de 1999

1 El Estado comunal subvierte la organización político-territorial prevista en la Constitución 140

2 El Estado comunal comporta la creación de entidades supralocales a ser tratadas de forma equivalente a los estados, con menoscabo del régimen constitucional previsto para estos 142

3 El Estado comunal altera la lógica prevista en la Constitución según la cual son los estados y los municipios la plataforma básica de la descentralización 145

4 El Estado comunal propicia la transferencia de servicios, actividades, bienes o recursos, no hacia las comunidades y grupos vecinales, sino hacia la comuna, que es una entidad estatal local, dirigida por el Poder Ejecutivo Nacional 147

5 El Estado comunal vulnera el principio constitucional relativo al carácter directo del sufragio 147

6 El Estado comunal es contrario a las regulaciones sobre la Constitución económica contempladas en nuestra Carta Fundamental 148

7 El Estado comunal es violatorio del principio del pluralismo político 148

8 El Estado comunal se orienta hacia una recentralización del poder estatal 150

151 Conclusión

155 *Referencias Bibliográficas*

ESTADO COMUNAL Y ESTADO FEDERAL EN VENEZUELA

¿Son constitucionalmente conciliables ambas formas de Estado?

INTRODUCCIÓN

En el mes de agosto del año 2013, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, oficializó el «Plan Estratégico Comuna o Nada 2013-2016». En esa ocasión expresó: *«Vamos hacia el relanzamiento y reimpulso de las comunas»*. Y agregó, *«aquí estamos comprometidos absolutamente y sabemos que el socialismo lo vamos a construir de verdad cuando tengamos el país lleno de comunas»*[1].

El mencionado plan ha sido definido por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales como una *«estrategia para intervenir intensivamente en las zonas populares donde el apoyo al proceso revolucionario es más sólido, con el propósito de generar una amplia movilización política y social para fortalecer las bases del proceso revolucionario y avanzar hacia un nuevo ciclo del poder popular.* [...*omissis*...] *En líneas gruesas, se trata de partir de los territorios donde existen claras fortalezas políticas, concentrando ahí los esfuerzos políticos e institucionales para luego continuar avanzando territorialmente en el proceso de reimpulso del Estado Social, de Derecho y de Justicia, encarnado en las comunas»*[2].

---

1 <http://www.mpcomunas.gob.ve/plan-comuna-o-nada-inicia/>

2 <http://www.mpcomunas.gob.ve/plan-politico-estrategico-comuna-o-nada/>

Posteriormente, en el mes de diciembre del mismo año 2013, atendiendo al requerimiento hecho por el Presidente Maduro, la Asamblea Nacional dictó el «Acuerdo mediante el cual se aprueba en todas sus partes y para que surta efecto jurídico, y sea de obligatorio cumplimiento en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, las Líneas Generales del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019»[3]. Entre los objetivos planteados en las mencionadas Líneas Generales del Plan de la Patria, se cuentan, entre los que nos interesa destacar en este momento, los siguientes:

> «2.3.1.2. Promover la organización del poder popular en el sistema de agregación comunal para la construcción del Estado Social de Derecho y de Justicia a través de instancias como consejos comunales, salas de batalla social, comunas socialistas, ciudades comunales, federaciones y confederaciones comunales, entre otros».
>
> «2.3.1.5. Afianzar la conformación de las comunas socialistas, para la consolidación del Poder Popular, de acuerdo a las características demográficas de los ejes de desarrollo territorial, para alcanzar 3.000 comunas el año 2019».
>
> «2.3.1.6. Conformar las federaciones y confederaciones comunales para el fortalecimiento de las capacidades creadoras del Poder Popular, en los ámbitos territoriales, socioproductivos, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional».
>
> «2.5.2. Desarrollar el sistema Federal de Gobierno, basado en los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación, mediante la participación protagónica del Poder Popular en las funciones de gobierno comunal y en la administración de

3 Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (G.O.RBV), Nº 6.118 Extraordinario, del 04/12/2013.

los medios de producción de bienes y servicios de propiedad social»; y,

«2.5.2.1. Transferir competencias de los distintos niveles del Poder Público a las comunas, comunidades organizadas y demás organizaciones del Poder Popular, bajo las directrices del Consejo Federal de Gobierno, con el mayor grado de planificación para el adecuado desarrollo territorial».

Por otra parte, según noticia de prensa del día 18/05/2014, el Presidente de la República habría instalado el *consejo presidencial de gobierno comunal*, como instancia para establecer una relación directa con más de 600 comunas que estaban registradas y los 40.000 consejos comunales que se habían conformado hasta ese momento en el territorio nacional[4]. Es de destacar que a la fecha de elaboración de este trabajo, iniciándose el segundo semestre de 2014, la página web del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales señala que allí se encuentran registradas 716 comunas y 42.446 consejos comunales[5].

Estos hechos antes reseñados son manifestaciones concretas de la clara pretensión de la clase política actualmente en funciones de gobierno en Venezuela, de avanzar, rápida y decididamente, hacia la construcción del denominado *Estado comunal*, el cual habría de estructurarse mediante la agregación de su unidad básica, la *comuna socialista*, en *ciudades comunales*. Estas a su vez formarían las *federaciones comunales*, las cuales a su turno conformarían las *confederaciones comunales*. Todo ello orientado por la idea de transferir competencias hacia las comunas, desde los distintos niveles

4 Al momento de redactar estas notas no ha sido posible ubicar la Gaceta Oficial en la que se encuentre publicado el acto de creación de este Consejo Presidencial de Gobierno Comunal.

5 <http://www.mpcomunas.gob.ve/>, consultada el 04/07/2014.

del Poder Público previstos en la Constitución, a saber: los estados, los municipios y otras entidades locales.

Por la forma en que está expuesta esa pretensión, tanto en esas manifestaciones antes aludidas como en otras que les sirven de antecedentes o de contexto, el propósito es establecer ese Estado comunal como si fuese la manera de concretar el Estado democrático y social de derecho y de justicia previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Téngase al respecto presente la citada frase ministerial relativa *«al reimpulso del Estado social, de derecho y de justicia, encarnado en las comunas»*. Aun más, pareciera que dicho propósito perseguiría establecerlo cual si fuese la forma genuina de construir el Estado federal descentralizado que propugna nuestra Constitución como estructura u organización estatal escogida por nuestros constituyentes a fin de sustanciar o llenar de contenido al Estado democrático y social de derecho y de justicia.

En el presente trabajo nos proponemos analizar si, efectivamente, es posible la realización de ese propósito dentro de los términos contemplados en nuestra Constitución. Nos proponemos precisar si tal Estado comunal es, realmente, compatible con las normas, principios y valores contemplados en nuestra Constitución relativos al federalismo y, particularmente, al federalismo cooperativo allí prefigurado, que es la «forma específica del federalismo del Estado social de derecho», según K. Weber, citado por E. García de Enterría y T.R. Fernández (1997:267).

A los fines del análisis propuesto, abordaremos, en primer lugar, el examen de la forma de Estado federal contemplada en nuestra Constitución, orientados para ello por la idea de aproximarnos de la mejor manera posible a la correcta comprensión del federalismo cooperativo allí establecido. Seguidamente intentaremos analizar los desarrollos legislativos mediante los cuales se ha pretendido concretar la fórmula

federal consignada en la Constitución, en relación a los cuales cabe señalar, como veremos más adelante, que en una primera fase que se prolonga, aproximadamente, hasta el año 2006, se dictaron leyes que más o menos se adecuaban a los principios y valores del texto constitucional de 1999; pero, justo a partir de ese año 2006, se inició un decidido proceso de centralización del poder en el nivel nacional y de desmantelamiento del esfuerzo de concreción de la fórmula federal que se había realizado hasta ese momento. Luego de ello, analizaremos las características esenciales de esa nueva figura denominada Estado comunal, lo cual haremos a partir de las regulaciones que hasta el presente se han dictado en la materia, así como de algunas informaciones concretas suministradas por las administraciones públicas que tienen a su cargo el desarrollo de esa figura, vale decir, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales (<http://www.mpcomunas.gob.ve/>) y la Fundación para el Desarrollo y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL) (<http://www.fundacomunal.gob.ve/blogs-comunales>). Finalmente, a la luz de las consideraciones hechas en los tópicos antes mencionados, acometeremos el ensayo de someter a un test de constitucionalidad a la referida nueva figura denominada Estado comunal.

I

EL ESTADO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA[6]

Resulta conveniente, antes de entrar en el análisis de la manera como está regulado el federalismo en la Constitución de 1999, formular algunas consideraciones sobre el concepto de Estado federal.

1 EL CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL

Obviando las posiciones doctrinarias que niegan especificidad al Estado federal, pues asumen que el federalismo ya no es más que una forma de descentralización acentuada (Burdeau 1981:75), o que se trata de un Estado descentralizado en el que la descentralización se basa en la Constitución y no en una ley ordinaria (Durand, en: García-Pelayo 1959:231); dejando de lado, incluso, el hecho cierto de que en la actualidad son innumerables las formas de organización territorial del poder estatal a las cuales se alude con el vocablo *federales*[7], creemos

6 Lo que sigue reproduce, con las actualizaciones correspondientes, nuestros escritos «El federalismo en la Constitución de 1999», en: Tendencias actuales del Derecho constitucional (Casal, Arismendi y Carrillo, comp.), UCV-UCAB, Caracas 2007, pp. 591-628; y, «Vigencia del federalismo en la Venezuela del 2010» en Erga Omnes Nº 6, Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas 2011, pp. 88-131.

7 Ronald Watts (2001) presenta como ejemplos de variedad de organizaciones federales a un gran número de países, reunidos bajo las

sin embargo posible ensayar una definición del Estado federal que da cuenta de algunos elementos que, desde sus orígenes hasta el presente, permiten identificar lo específico del Estado federal.

En su concepción original el federalismo es un pacto constitucional de unidades autónomas que ceden parte de sus competencias para formar una unidad superior que las comprenda, pero manteniendo intangible la esfera no delegada a la acción de la unidad superior. Por su parte, una concepción genérica actual del federalismo lo concibe, simplemente, como la existencia de un gobierno compartido para determinadas tareas comunes y unos gobiernos autónomos de las unidades constituyentes que mantienen sus diferencias regionales[8]. En uno u otro caso, es decir, sea que se trate de la concepción original o de la concepción moderna, se trata siempre de un pacto constitucional, en el que las entidades que forman el pacto son las que elaboran la constitución federal y, por ende, participan en las eventuales reformas de dicha constitución.

2 CLASES Y FORMAS DE ESTADOS FEDERALES

Por otra parte, las variadísimas formas actuales del federalismo han sido sintetizadas de diferentes maneras. Hoy, por ejemplo, se habla de *federalismo dual* para referirse a la variante más parecida a la concepción original antes aludida;

siguientes categorías: *unión descentralizada, federación, confederación, estados libres asociados, estados asociados, condominios y ligas.*

8 Creemos que en este orden de ideas se ubica Ronald Watts (2001), quien, citando a D.J. Elazar, al aludir a la expresión «sistemas políticos federales» señala que ella se aplica «a una categoría amplia de sistemas políticos en los que, a diferencia de los sistemas unitarios donde hay una autoridad central única, hay dos (o más) niveles de gobierno y mezcla elementos de gobierno compartido en instituciones comunes con elementos de autogobierno regional de las unidades constituyentes».

de *federalismo ejecutivo* para señalar a aquél en el cual «el nivel central fija unilateralmente los contenidos de la agenda de políticas públicas que corresponde ejecutar» a las unidades componentes (COMBELLAS 2001:43); y, en fin, de *federalismo cooperativo* para aludir a formas más actuales de gobierno compartido entre unidades autónomas y un poder central, en el que jamás éste llega a monopolizar el poder. Es de hacer notar que la primera y la última de esas formas fueron aludidas por la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuando al referirse al Consejo Federal de Gobierno, califica a éste como «un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político-territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal»[9].

La doctrina constitucional ha suministrado, además, diversas teorías acerca de la variedad de estados federales existentes en la actualidad[10]. Una manifestación de esa doctrina, la de Ekkehart Stein (1976:109), pretende ilustrar en torno a la construcción jurídica del Estado federal y en tal sentido, utilizando el criterio relativo a la capacidad que tenga el Poder Central de actuar sobre las unidades componentes, distingue: a) la Teoría del Estado federal de dos miembros, según la cual las entidades federadas son parte de la federación y, por ende, están sometidas a ella, de suerte que ésta puede actuar sobre aquéllas; b) la Teoría del Estado federal de tres miembros,

9 Ver: G.O.RBV, Nº 5.908 Extraordinario, del 19/02/2009.

10 Al respecto, se puede consultar el magnífico desarrollo sobre el Estado federal hecho por Manuel García-Pelayo en su libro DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, 5.ª ed. de la Revista de Occidente, Madrid 1999, pp. 215 y ss. Existen reediciones facsimilares de Alianza Editorial S.A., Madrid 1984 y de la Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas 2002.

conforme a la cual los federados junto con la federación forman una República federal, por lo que existe igualdad de rangos entre federados y federación y sólo los órganos de la República (el Presidente federal y el Tribunal Constitucional Federal) pueden actuar sobre los federados; y c) la Teoría de los Estados-partes, en el que la federación y los federados son miembros de igual rango de un conjunto que, en sí mismo, carece de cualidad estatal y que, por tanto, al no poseer órganos propios, faltan órganos que puedan actuar sobre la federación y sobre los federados.

3 LA ESPECIFICIDAD DEL ESTADO FEDERAL

Con todo, sea cual fuere la modalidad del federalismo que nos ocupe, siguiendo a Watts (*op. cit.*), diremos que la especificidad de lo que denominamos Estado federal exige la presencia de las siguientes circunstancias:

a Existencia de al menos dos instancias de gobierno que actúen directamente sobre los ciudadanos.

b Reparto constitucional formal de los poderes legislativo y ejecutivo y de los recursos económicos, entre las unidades componentes.

c Representación de las diferentes opiniones regionales en la institución legislativa federal.

d Constitución no enmendable unilateralmente, sino con el consentimiento de las unidades constituyentes.

e Un árbitro (Tribunal o referéndum) para los conflictos entre los gobiernos.

f Procedimientos o instituciones para facilitar la colaboración de los gobiernos en las áreas en que los poderes sean compartidos o se superpongan.

Sea cual fuere, pues, el Estado en consideración,

estimamos como federal solo aquel que reúna las referidas condiciones. No existiendo ellas, estaremos en presencia de un Estado cuasi federal o de un Estado federal falso, es decir, de uno que «aún no poseyendo en su plenitud todas las notas del Estado federal, reúne, sin embargo algunas de ellas» (GARCÍA-PELAYO 1959:246).

Ahora bien, determinar cómo se halla consagrado el federalismo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela actualmente vigente, podría lograrse mostrando, en primer lugar, los indicadores formales de ese federalismo existentes en el texto constitucional. Sin embargo, comoquiera que aisladamente considerados tales indicadores no reflejan el verdadero sentido del federalismo vigente en nuestro país, trataremos de hallar ese sentido, tanto en la discusión que tuvo lugar en la Asamblea Nacional Constituyente de la cual surgieron las normas contentivas de los referidos indicadores formales, como en los desarrollos legislativos que han tenido las normas constitucionales sobre el federalismo venezolano.

4 LOS INDICADORES FORMALES DEL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Consideramos indicadores formales del federalismo a los principios y normas existentes en el acto de producción jurídica que es soporte de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los cuales se alude, directa o indirectamente, a la forma federal del Estado venezolano, independientemente de que ellos sean o no expresión cierta de las circunstancias que antes referimos como condiciones existenciales necesarias de un Estado federal. Indagar sobre tales indicadores nos arroja los resultados a los que nos referiremos seguidamente.

4.1 El propósito expresado por el Constituyente

Luce obligado tener que mencionar, en primer lugar, entre los indicadores formales del federalismo de la Constitución bolivariana, lo que expresamente quedó consignado en su Preámbulo como uno de los propósitos de la organización constitucional que en ese momento se daba la República. Efectivamente, no es posible dejar de mencionar que allí se expresó que la Constitución era decretada, entre otros objetivos, «... con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad multiétnica y pluricultural en un *Estado* de justicia, *federal* y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones...»[11]. Vale decir, ninguna duda cabe que para los constituyentistas de 1999, la *refundación de la República*, pasaba por organizarla bajo la forma de un Estado federal.

Como será fácil apreciar, la simple afirmación de ese propósito no puede ser considerada como demostración de que en la construcción constitucional lograda, se hallen presentes las circunstancias que antes referimos como condiciones existenciales necesarias de un Estado federal. En todo caso, vale la pena resaltar a este respecto, que desde su fundación Venezuela ha sido un Estado federal o centro federal, con excepción de los años en que vivió bajo la vigencia de las denominadas constituciones bolivarianas (1819 y 1821). Por tanto, el propósito *refundacional* del constituyente de 1999 tendrá verdadero sentido y legitimidad si se trata de la adopción de la institución federal bajo modalidades diferentes a las preexistentes. Lo que se expondrá en lo adelante, probablemente nos aclare esta cuestión.

---

11 Ver: «Preámbulo de la Constitución» en: G.O.RBV, Nº 5.908 Extraordinario, del 19/02/2009.

Valga, sin embargo por el momento, el señalamiento contenido en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 según el cual «En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad». Al menos, esto indica que en la creencia de la mayoría de los constituyentistas de 1999, el anterior, vale decir el regido por la Constitución de 1961, fue un Estado centralizado.

4.2 CARACTERIZACIÓN NORMATIVA DE LA FORMA DE ESTADO

Constituye, igualmente, otro indicador formal del federalismo de la Constitución de 1999, la caracterización normativa de la forma de Estado contenida en su Artículo 4, el cual copiado a la letra reza así:

> «Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.»

Dado que se trata de un precepto instituyente u organizador, con fuerza normativa, queda claro entonces que en términos jurídico-constitucionales la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal, al menos formalmente considerado. A todo evento, consideramos necesario agregar que a esta caracterización normativa el constituyente de 1999 le añadió una adjetivación y un marco principista llamados a delimitar el sentido y alcance de la institución jurídica a la que se refiere. Así, al Estado federal a crear se le adjetivó como *descentralizado*. Asimismo, se trata de un Estado federal que se rige por algunos principios que, según la interpretación del constitucionalista y también miembro de la Asamblea

Nacional Constituyente autora de la referida norma, Ricardo Combellas, deben ser asumidos de la siguiente manera: «*Integridad territorial* significa unidad indisoluble del territorio nacional, que no sólo debe preservarse sino integrarse más». *Cooperación* y *concurrencia* son principios que postulan la «creación tanto de instancias de concertación y negociación, como de instancias jurisdiccionales para dirimir los conflictos suscitados entre la República, los estados y los municipios» (2001: 42-43). *Solidaridad* es «un sentimiento de comunidad, de afecto hacia el necesitado, de obligaciones compartidas, de necesidades comunes, todo lo cual lleva a la participación activa en el reconocimiento y ayuda al otro». Y *corresponsabilidad* alude a que «todos somos, de alguna manera responsables de los males de la sociedad, no sólo lo es el Estado, el gobierno, o las anónimas estructuras sociales» (2001:38-39).

Es necesario señalar que en la caracterización normativa del Estado como federal y descentralizado, hecha por los constituyentistas, se asume esta última calificación con tal intensidad que en otra norma se define a la descentralización como política nacional que «debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales» (art. 158). Si se tiene en cuenta que los postulados a favor del federalismo suelen ser el *argumento de la democracia*, el *argumento de la ciudadanía* y el *argumento de la libertad*[12], llama la atención que en esta definición se haya omitido el último de los citados argumentos.

12 Sobre los argumentos a favor y en contra del federalismo, *cfr.* Daniel Weinstock (2001).

4.3 Caracterización normativa de la forma de gobierno

Asimismo, es también un indicador formal del federalismo en la Constitución de 1999 la manera en que en ella se asumió la forma de gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. Efectivamente, en la disposición pertinente se afirma lo siguiente:

> «Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables».

Como puede fácilmente apreciarse, de esta caracterización normativa de la forma de gobierno se desprende que para los constituyentistas de 1999, la República Bolivariana de Venezuela es una unidad compuesta, integrada por diferentes entidades políticas. Vale decir, se trata de un Estado integrado por componentes, que son considerados, cada uno de ellos, como entidades políticas, tal como sucede en los Estados federales. Esta caracterización no deja lugar a dudas de que la Constitución que nos rige pretende ser un pacto entre diversas entidades políticas. Cuáles son esas entidades políticas que integran el Estado federal venezolano es cuestión que pretenden aclararnos otras disposiciones constitucionales a las que aludiremos seguidamente.

4.4 La organización político-territorial

Efectivamente, en consonancia con lo anterior, la organización político-territorial de la República Bolivariana de Venezuela, a la que alude el artículo 16 de la Constitución de 1999, debe también asumirse como un indicador formal del federalismo, desde luego que en esa organización los componentes de la República son calificados como «*estados*». En efecto, la norma constitucional que define la dicha organización dispone lo siguiente:

«Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en municipios».

«La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo».

Ninguna duda puede caber con relación a que esta disposición es un indicador formal del federalismo si se nota que para referirse a los elementos integrantes de la organización político-territorial de la República más importantes, la Constitución utiliza la denominación *estados*; y al aludir a otros menos importantes se les adjetiva como *federales*, tal como ocurre con las dependencias y territorios federales.

4.5 La existencia de una capital federal (¿territorio de la capital federal?)

Al respecto debo comenzar por aclarar afirmaciones hechas en un trabajo anterior (Sánchez Falcón 2007:598), en el cual, ante la pregunta acerca de si la denominación *Distrito Capital* utilizada en la norma constitucional antes transcrita es una simple fórmula sustitutiva de la denominación *distrito federal* con la que tradicionalmente se alude en los estados federales al territorio de la capital federal, o si, por el contrario, se trata de una figura distinta, respondí con el señalamiento de que sí se trataba de una denominación sustitutiva y que, por ende, también podíamos incluir la existencia de un territorio para la capital federal, en la relación de indicadores formales sobre el federalismo en la Constitución de 1999 que estamos

realizando. Dicha respuesta estuvo básicamente determinada por el hecho de querer destacar que la proposición original en la materia, consistente en transformar el antiguo Distrito Federal por una entidad nueva, comprensiva de un territorio mayor al que hasta entonces comprendía y que incluyera, además, los territorios de los municipios Chacao, Sucre, Baruta y el Hatillo, no prosperó y se mantuvo intacto el mismo territorio del antiguo Distrito Federal, esto es, el perteneciente al municipio Libertador, como el territorio de la ciudad capital (*ver al respecto,* Brewer Carías 2009:15). En este orden de ideas, efectivamente, desde el punto de vista territorial, el Distrito Capital sustituyó al Distrito Federal. Sin embargo, una detenida revisión de la regulación constitucional de 1999 sobre el Distrito Capital, revela que ella comportó una muy significativa modificación con respecto a la regulación anteriormente existente sobre el Distrito Federal, en el sentido de que se quiso separar, del Poder Ejecutivo Nacional, el régimen de gobierno de esa porción de la ciudad capital no comprendida en el estado Miranda y que durante mucho tiempo había permanecido dependiente de ese Poder. En realidad se quiso hacer del Distrito Capital una entidad política autónoma con gobierno propio no dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, una entidad que por mandato de lo previsto en el artículo 6 de la Constitución operara como una entidad con gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. Tal es el sentido que se deprende, claramente, del hecho de que del complejo de las atribuciones del Presidente de la República, contempladas en el artículo 236 de la Constitución, haya desaparecido la que era tradicional facultad de nombrar y remover al gobernador de la parte oeste de la ciudad de Caracas; así como también que de lo contemplado en el artículo 189.2 de la Constitución, se haya previsto, para el Distrito Capital, autoridades de similar jerarquía a la de los gobernadores de estado.

En ese orden de ideas, la regulación prevista para la ciudad de Caracas quedó estructurada, en el artículo 18 de la Constitución de la siguiente manera:

> «Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional».
>
> Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.
>
> Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que *integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda*. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno» (cursivas nuestras).

De manera, pues, que no habiendo sido concebido el Distrito Capital como una simple reproducción de las regulaciones tradicionales previstas para los territorios de las capitales federales, dependientes por ende del Poder Nacional, podría resultar cuestionable que se catalogue al artículo 18 de la Constitución como otro indicador formal del federalismo venezolano.

Más adelante, cuando analicemos los detalles de la discusión constituyente sobre el Distrito Capital, así como los desarrollos ulteriores de su regulación abordaremos toda la problemática de esta figura constitucional.

4.6 El reparto y asignación constitucional de competencias ejecutivas, legislativas y económicas

Configuran también indicadores formales del federalismo en la Constitución de 1999, la forma en que se hallan repartidas las competencias ejecutivas, legislativas y económicas entre el Poder Nacional, por una parte, y el poder de los estados, por la otra.

Así, el artículo 136 de la Constitución al establecer los principios de la distribución y de la división del Poder Público, dispone lo siguiente:

> «Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral».
>
> «Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado».

Es indudable que para el constituyente de 1999, conforme lo dispone esa norma, la distribución vertical del Poder Público fue concebida como la de un Estado federal. Así, lo que la Constitución denomina Poder Nacional es el que corresponde a la República, el Poder Estadal el que atañe a los estados y el Poder Municipal el de los municipios.

Por lo general, existen dos fórmulas tradicionales de distribución de competencias en un Estado federal. El más usado es el que define y enumera las competencias del poder central, quedando las restantes competencias reservadas a los estados componentes de la federación. Así, la federación será competente por *atribución*, en tanto que los estados lo serán por *derecho común*. A este método se le suele completar con la referencia a la teoría de los *poderes implícitos*, según la cual la enumeración de las atribuciones asignadas a la federación no agota la esfera de competencias de ésta, quien también será competente para realizar todo cuanto sea necesario y conveniente para el cabal cumplimiento de sus cometidos. Menos frecuente es el método contrario, conforme al cual los estados son competentes por atribución y la federación por derecho común.

Pues bien, en la Constitución de 1999, al igual que en las anteriores constituciones venezolanas, se adoptó el primero de los métodos de distribución. En tal sentido, el artículo

156 enumera las materias de la competencia del Poder Público Nacional y hasta alude a la teoría de los *poderes implícitos* cuando en su numeral 33 deja consignado que corresponderá también al Poder Nacional todo aquello que por su *índole o naturaleza* le competa. Por su parte, el artículo 164, aun cuando enumera algunas competencias de los estados, finaliza tal enumeración destacando que es de la competencia exclusiva de los estados, todo lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal. Es claro, pues, que según la Constitución de 1999, la federación es competente por atribución, en tanto que los estados son competentes por derecho común.

Pero, analicemos más detenidamente ese reparto de competencias ejecutivas, legislativas y económicas entre el Poder Nacional y los estados, en cuanto indicador formal del federalismo acogido en la Constitución vigente.

4.6.1 Por lo que se refiere a la República

Como dijimos antes, las competencias de la República se hallan especificadas en el artículo 156 de la Constitución, en una muy extensa enumeración que concluye con una proposición que evidentemente configura –como lo señalamos antes– la adopción de la teoría de los poderes implícitos al contemplar que es de la competencia de la República toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza. Tan extensa es la enumeración de las competencias del Poder Nacional que, al compararlas con la de los estado, éstas aparecen como exiguas, razón por la cual, el artículo constitucional subsiguiente prescribe que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes podrá atribuir a los municipios o a los estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización (artículo 157).

En lo que a las competencias ejecutivas se refiere, la interpretación concordante de lo dispuesto en el citado artículo

156 relativo a las competencia del Poder Nacional, y en el artículo 236 que define las atribuciones del Presidente de la República, revela que a la República se le han conferido las competencias ejecutivas que normalmente se confieren a la federación, o poder central, en un Estado federal, tales como: la conducción de la relaciones exteriores; la dirección de la Fuerza Armada; la naturalización, admisión y expulsión de extranjeros; los servicios de identificación; el régimen de metrología legal y las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales.

Por su parte, en lo que respecta a las competencias legislativas, el mismo artículo 156, en su numeral 32, confiere a la República un muy amplio universo de materias –que también por contraste sugiere que las que corresponden a los estados son muy pocas–, las cuales son identificadas así: la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional. Agréguese a este numeroso elenco que, comoquiera que la Asamblea Nacional es competente para legislar sobre las materias de la competencia nacional –que como antes vimos son muchas–, el universo de materias de la competencia legislativa del Poder Nacional es sumamente amplio.

Dentro de este reparto de competencias legislativas que hemos venido significando en el sentido de que es también un indicador formal del federalismo presente en la Constitución de 1999, destacan, particularmente, la potestad atribuida al Poder Nacional para dictar las leyes de división político-territorial (artículo 16), de coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias (artículo 156.13) y de los Consejos Legislativos; así como la adopción del sistema de leyes de bases dictadas por el poder nacional y leyes de desarrollo de aquéllas, dictadas por los estados, a fin de coordinar la actuación de esos dos niveles del poder público, en las materias objeto de competencias concurrentes (artículo 165)[13].

Finalmente, en lo que se refiere a las competencias económicas del Poder Nacional destaca que a éste le fueron atribuidos los más importantes recursos económicos de origen tributario y también los más importantes recursos de origen dominial.

Así, el artículo 156.12, referido a los recursos de origen tributario, señala que es de la competencia del Poder Público Nacional la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta Constitución o por la ley. Debe destacarse al respecto que

13 Para un examen de las leyes de bases, desde el punto de vista de su conceptualización y de los problemas interpretativos que ellas plantean, ver: José Peña Solís, LOS TIPOS NORMATIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, edición del Tribunal Supremo de Justicia, Colección Estudios Jurídicos Nº 14, Caracas, Venezuela, 2005, pp. 25-273.

por esta última afirmación constitucional debemos concluir que en materia tributaria se invirtió la fórmula de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los estados: en materia tributaria el Poder Nacional es competente por derecho común, en tanto que los estados lo son por atribución. Por otra parte, el artículo 156.14 también considera como de la competencia nacional la creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, aun cuando deja a la competencia municipal la recaudación y el control de estos impuestos.

En cuanto a los recursos dominiales, el artículo 156.16, establece que es de la competencia nacional, el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

4.6.2 Por lo que se refiere a los estados

Con relación a las competencias de los estados que conforman la federación venezolana según la Constitución de 1999, el artículo 164 define dichas competencias en una enumeración –exigua al compararla con la de las competencias del Poder Nacional– que culmina con la proposición según la cual es de la competencia exclusiva de los estados todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal (numeral 11). Esta última afirmación es lo que nos ha permitido señalar, como lo hemos señalado antes, que en el sistema federal venezolano los estados son los competentes por derecho común, salvo en lo que se refiere a la materia tributaria en donde sí son competentes por atribución expresa, como apuntamos en el número anterior.

Por lo que se refiere a las competencias ejecutivas, el artículo 159 señala que el gobierno y administración de cada estado corresponde a un gobernador electo, a quien obviamente le

está atribuida la dirección y ejecución de las políticas concretas de tutela de los intereses estadales. Y en cuanto concierne a las competencias legislativas de los estados, está expresado textualmente en el artículo 162 que el Poder Legislativo en cada estado se ejercerá por un Consejo Legislativo al que corresponderá legislar sobre las materias de la competencia estadal. Vale decir, sobre las competencias indicadas en el citado artículo 164, el cual las enumera de la siguiente manera:

1 Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.

2 La organización de sus municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.

3 La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.

4 La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estadales.

5 El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.

6 La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

7 La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

8 La creación, régimen y organización de los servicios públicos estadales.

9 La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales.

10 La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

11 Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Finalmente, por lo que se refiere a las competencias económicas de los estados, cabe precisar que al definirse sus ingresos en el artículo 167, se advierte que además de los recursos de origen netamente dominial y de aquellos de origen netamente tributario, los estados contarán también con transferencias, subvenciones y asignaciones especiales provenientes de fuentes diversas, así como con participación en tributos nacionales. Por lo que se refiere a los de origen netamente dominial, la definición constitucional lacónicamente los describe como los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes (167.1), aun cuando cabe señalar que en la disposición anteriormente transcrita, el constituyente, expresamente, asignó a los estados el aprovechamiento de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley (164.5); el aprovechamiento de las vías terrestres estadales (164.9); y el aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (164.10)[14].

En cuanto respecta a los recursos de origen netamente tributario, los estados tienen constitucionalmente atribuidos

14 Más adelante veremos (apartado 2.1, p. 75 de este trabajo) cómo decisiones del Poder Nacional han pretendido alterar ese esquema de competencias previsto en la Constitución.

como ingresos, las tasas por el uso de sus bienes o servicios, así como el producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales (artículo 167.2 y 3). Son estos, por cierto, los únicos provenientes de potestades tributarias originarias, desde luego que tal poder le está asignado por la propia Constitución[15]. Sin embargo, a título de potestades tributarias derivadas, a los estados eventualmente pudieren serle asignados otros impuestos, tasas y contribuciones especiales por leyes nacionales, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales (167.5). Nótese que puesto que la Constitución no menciona impuestos, tasas o contribuciones determinadas, podría entonces asignárseles cualquier tipo de tributo.

Por lo que respecta a las transferencias, subvenciones y asignaciones especiales a los estados, diversas disposiciones constitucionales se refieren a ellas. Por supuesto, la primera a la que aludiremos será al Situado Constitucional, concebida en los numerales 4 y 5 del artículo 167, como una partida no menor del quince por ciento ni mayor del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional[16], la cual se distribuirá entre los estados y el Distrito Capital, en un treinta por ciento por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. Adicionalmente, los estados podrán contar con los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial, fondo éste destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas

15 Sobre las nociones de poder tributario originario y derivado véase: Humberto Romero Muci «Aspectos tributarios en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público», en: Leyes para la descentralización política de la Federación, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 183 y ss.

16 Según la Ley de Presupuesto 2014, dicha cifra se encuentra actualmente estimada en Bs. 87.974.115.593,00, representativa del 20% de los ingresos ordinarios calculados en Bs. 438.870.577.965,00.

a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo (167.6 y 185 CRBV). Este Fondo tiene propósitos coincidentes con los del desaparecido Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), cuyo objeto era, precisamente, promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios, y el cual se integraba, principalmente, con recursos provenientes de una partida del presupuesto nacional, cuyo monto era aprobado por la Asamblea Nacional en un porcentaje no inferior al quince por ciento del ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Valor Agregado[17]. Igualmente, podrán contar los estados con las asignaciones económicas especiales a que alude el mismo artículo 167.6, así como también el artículo 156.16 el cual, expresamente, prevé que la ley nacional establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situadas minas, hidrocarburos, bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados[18]. Finalmente, deben

17 La última ley sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) fue del 22/03/2006, G.O.RBV Nº 5.805 Extraordinario de la misma fecha. Dicha ley fue derogada el 20/07/2010, tal como veremos más adelante.

18 Antes de la reforma de 2010 y a la cual haremos referencia más adelante, la hasta entonces vigente Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos (G.O.RBV Nº 37.066 del 30/10/2000), denominaba Asignación Económica Especial derivada de las minas e hidrocarburos, la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de 25% del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas,

también incluirse entre las transferencias para los estados, las que puedan provenir del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) previsto en el artículo 321 de la Constitución de 1999, destinado a garantizar la estabilidad del gasto público, en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Respecto de este Fondo es necesario aclarar que desde años anteriores al de la vigencia de la Constitución actual, ya había sido creado el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), con el fin de procurar que las fluctuaciones, no de todos los ingresos ordinarios sino solo del ingreso petrolero, no afectaran el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país[19]. De manera, pues, que el FEM no es más que la continuación en el tiempo del desaparecido FIEM.

Por lo que se refiere a la participación de los estados en tributos nacionales, a lo cual también alude el ya tantas veces citado artículo 167.6, esto debe entenderse como una posibilidad que desarrollaría la ley nacional y que probablemente asuma las formas de sobretasas que cobren los estados sobre tributos nacionales o de simple participación en los rendimientos de esos tributos. En todo caso, más adelante volveremos sobre este aspecto.

---

una vez deducido el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, a repartirse entre los estados, en un 70% para aquellos en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos y yacimientos mineros y en un 30% entre los estados en cuyos territorios no se encuentren dichos bienes (arts. 2, 5 y 9 de la Ley).

19 El Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) fue, finalmente, creado por Ley del 27/11/2003 (G.O.RBV Nº 37.665 del 04/04/2003), posteriormente modificada sucesivamente para no causar ingresos al Fondo, «a los fines de proveer a la aplicación de las reglas y desarrollos institucionales contemplados en este Decreto», siendo la última de esas modificaciones la realizada por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica (G.O.RBV Nº 38.846 del 09/01/2008).

4.6.3 Por lo que se refiere a los municipios

Aun cuando el reparto de competencias hacia los municipios contemplado en la Constitución de 1999 no debe ser entendido como expresión de federalismo, ni mucho menos como indicador formal del mismo, que es lo que estamos tratando de evidenciar en estas reflexiones, sin embargo, nos referiremos seguidamente a dicho reparto como una forma de entender todo el sistema de distribución de competencias y así comprender mejor el ámbito que concierne a los dos términos del federalismo venezolano: República y estados.

En efecto, en la Constitución se han conferido competencias a los municipios, en términos que si lo queremos expresar de la misma manera como antes lo hicimos para la República y los estados debemos señalar lo siguiente:

Por cuanto se refiere a las competencias ejecutivas, el artículo 174 de la Constitución establece que el gobierno y la administración del municipio corresponderán al alcalde, a quien, obviamente, por este motivo corresponderá entonces la gestión directa de los intereses municipales y de todo cuanto concierna a la vida local, entre lo que destaca, como lo indica el artículo 178, el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en la siguientes áreas:

1 Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.

2 Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.

3 Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.

4 Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos

los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.

5 Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

6 Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.

7 Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

8 Las demás que le atribuya la Constitución y la ley.

En cuanto respecta a las competencias legislativas, el artículo 175 expresamente señala que la función legislativa del municipio corresponde al concejo municipal que deberá ejercerla, entonces, sobre las materias antes indicadas.

Y en lo atinente a las competencias económicas cabe destacar que a los municipios también les fueron asignados recursos de origen dominial y de origen tributario, así como transferencias y subvenciones nacionales y estadales.

En lo que se refiere a los recursos de origen dominial o patrimonial, también, como en el caso de los estados, lacónicamente la Constitución expresa que son ingresos de los municipios los procedentes de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes (179.1). No existe ninguna otra referencia constitucional al patrimonio de los municipios.

Los recursos de origen tributario de los municipios son, también como en el caso de los estados, tributos de asignación

constitucional y, por ende, provenientes de la potestad tributaria originaria; tributos asignados por ley nacional, esto es, de potestad tributaria derivada; y eventual participación en tributos nacionales o estadales. Entre los primeros se cuentan las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en el artículo 183 de la Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística. Por su parte, entre los tributos asignados por ley nacional figura el impuesto territorial rural o sobre predios rurales (179.3). Igualmente como participación en tributos nacionales la misma está prevista en relación a la contribución por mejoras y otros ramos nacionales o estadales que la Constitución no especifica, por lo que puede entenderse que podría ser cualquier tributo nacional o estadal que la ley determine (179.3).

Finalmente, en lo que concierne a las transferencias y subvenciones nacionales o estadales la Constitución prevé participación de los municipios en las asignaciones correspondientes del situado constitucional (179.4); del Fondo de Compensación Interterritorial (179.4 y 185); y del Fondo de Estabilización Macroeconómica (321).

4.7 El Consejo Federal de Gobierno como institución para facilitar la colaboración de los gobiernos

El artículo 185 de la Constitución contempla la creación del Consejo Federal de Gobierno como el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de

competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley. El Consejo Federal de Gobierno contará con una secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial.

Como quedó dicho, el Consejo Federal está concebido constitucionalmente como una instancia intergubernamental, por tanto no dependiente de ningún nivel de gobierno en particular, para la definición de políticas de descentralización y transferencia de competencias del Poder Público. Y en este sentido es evidente que su regulación por parte de la Constitución es otro indicador formal del federalismo de la V República. Es más, a juzgar por lo expuesto en la Exposición de Motivos de la Constitución, es uno de los indicadores más importantes:

> «Como órgano constitucional de carácter interterritorial se crea el Consejo Federal de Gobierno, reflejo en el plano de la organización del Estado de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad, sancionados en el Título I de la Constitución relativo a los Principios Fundamentales. *Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes políticoterritoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal*» (cursivas nuestras).

Las funciones de este Consejo Federal de Gobierno serán básicamente las de planificar y coordinar horizontalmente las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la administración del Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones

públicas con el fin de promover el desarrollo equilibrado de las regiones de menor desarrollo relativo.

Se trata de una instancia que debería facilitar la colaboración efectiva entre los gobiernos nacional, regionales y municipales. Con las particularidades a las cuales nos referiremos más adelante, finalmente, en fecha 09/02/2010, se sancionó la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (G.O.RBV Nº 5.963 Extraordinario del 22/02/2010).

4.8 El Tribunal Supremo de Justicia como árbitro de los conflictos entre los gobiernos

El último de los indicadores formales del federalismo de la Constitución de 1999, al cual queremos aludir, es el relacionado con el hecho de que el Tribunal Supremo de Justicia, efectivamente, es el órgano supuesto a actuar como árbitro de los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno o de ejercicio del Poder Público. Al respecto es importante la puntualización de la Exposición de Motivos de la Constitución cuando señala:

> «La Constitución establece como competencia de la Sala Constitucional resolver las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos que ejercen el Poder Público. Al respecto, destacan dos elementos esenciales: en primer lugar, que se trata de controversias entre cualesquiera de los órganos que la Constitución prevé en la distribución horizontal o vertical del Poder Público y, en segundo lugar, que debe tratarse de controversias constitucionales, es decir, de aquellas cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas constitucionales, tales como las que se refieren al reparto competencial entre los diferentes órganos del Estado, especialmente, las que distribuyen el poder en los niveles nacional, estadal y municipal.
>
> «De esta forma, todas aquellas controversias constitucionales entre la República y alguno de los estados o municipios, es decir,

entre el poder central y el descentralizado territorialmente, serán resueltas por la Sala Constitucional dentro del procedimiento que se establecerá en la ley orgánica respectiva. En todo caso, esta atribución tiene por objeto que la Sala Constitucional como garante y máximo defensor de los principios consagrados en el Texto Fundamental ajuste la actuación de los órganos que ejercen el Poder Público, al cauce constitucional».

De esa puntualización no solo se desprende palmariamente la afirmación que antes hicimos sobre el carácter de árbitro entre los gobiernos, del Tribunal Supremo de Justicia, sino que queda claro el concepto de controversias constitucionales, esto es, de conflictos *«cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas constitucionales»*. En efecto, trátase de un concepto cuya delimitación importa sobremanera en relación al tema que estamos comentando pues, entre las normas que definen competencias del Tribunal Supremo en la materia, dos aluden a conflictos entre niveles del Poder Público. En primer lugar, el artículo al cual hace referencia la Exposición de Motivos en el texto que acabamos de transcribir y que es del siguiente tenor:

«Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

1. [*omissis*]

9. Dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público».

En segundo lugar, el artículo 266.4 que textualmente dispone:

«Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

1. [*omissis*]

4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún estado, municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos

que se trate de controversias entre municipios de un mismo estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal».

Como puede verse, ambas normas se refieren a conflictos o controversias entre entes u órganos del Poder Público, sólo que la primera de ellas alude a controversias constitucionales, que a juicio de la Exposición de Motivos, como vimos, son aquellas cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas constitucionales; en tanto que la segunda alude a controversias administrativas, que por extensión del argumento anterior, deben ser entendidas como aquellas cuya decisión depende del examen, interpretación y aplicación de normas infraconstitucionales.

4.9 CONCLUSIÓN EN TORNO A LOS INDICADORES FORMALES DEL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Si alguna conclusión puede extraerse de la revisión de los indicadores formales del federalismo existentes en la Constitución de 1999, ella debería estar dirigida a destacar, por una parte la ausencia de mecanismos efectivos de participación de los estados, en cuanto tales, en la formación de la voluntad constituyente, vale decir en la producción y reforma de normas constitucionales, como debe corresponder a las unidades componentes de un Estado federal. En efecto, en las regulaciones sobre la reforma constitucional, ya sean las relativas a la enmienda (arts. 340-341), a la reforma constitucional propiamente dicha (arts. 342-346), o a la asamblea nacional constituyente (arts. 347-350), no existe previsión alguna que le otorgue iniciativa constituyente, ni poder de ratificación a los estados, como por ejemplo ocurría bajo la vigencia de la Constitución de 1961[20]. Esto, obviamente, abre

20 Ver: artículos 245 y 246 de la Constitución de 1961, G.O. Nº 3.357 Extraordinario de 02/03/1984.

la posibilidad de que la Constitución sea enmendada unilateralmente por el poder nacional, sin el consentimiento de las unidades constituyentes.

En nuestro criterio, esta carencia no se encuentra compensada por el hecho de que a los estados se les haya otorgado el beneficio de ser consultados cuando se legisle en materias relativas a los mismos (arts. 206 y 211), lo que en el caso de la enmienda debería verificarse si esta es iniciativa de la Asamblea Nacional, pues en esta eventualidad, la discusión debe hacerse según el procedimiento establecido en la Constitución para la formación de leyes, tal cual lo dispone el artículo 341.2. En efecto, en este caso, aparte de que la consulta se daría solo si la enmienda es iniciativa de la Asamblea Nacional, mas no si lo es de iniciativa presidencial o popular, se trataría simplemente de una consulta que, a lo sumo, daría lugar a una opinión no vinculante. Asimismo, somos del criterio que tampoco compensa la carencia a la que antes nos referimos, el hecho de que para la asamblea nacional constituyente se haya previsto que entre los entes con iniciativa para plantear su convocatoria se encuentren los concejos municipales (art. 348), pues, es claro que estos no son representantes de los estados.

De la misma manera, la dicha conclusión debería estar dirigida también a destacar la ausencia de representación de las diferentes opiniones regionales en la institución legislativa federal. Ciertamente, la adopción del unicameralismo como forma de organización del Poder Legislativo nacional, despojó a las unidades componentes de la federación venezolana, de la posibilidad de participar efectivamente, mediante legisladores que los representen, en la formación de la voluntad legislativa nacional. A este respecto, cabe también señalar que tal debilidad no puede entenderse compensada ni por el hecho de que a los estados se les haya concedido iniciativa legislativa cuando se trate de leyes relativas a los estados (art.

204.8), desde luego que se trata de una muy pequeña parte de la actividad legislativa; ni por el hecho de que se les haya beneficiado con ser consultados o con el derecho de palabra en la discusión de ese mismo tipo de leyes, por las razones antes apuntadas de que se trata solo de una pequeña parte de la actividad legislativa y no sobre toda la actividad legislativa.

En nuestro concepto, las falencias antes referidas son el resultado de un cierto sentimiento fuertemente centralista que se evidenció en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 expresado de dos maneras muy concretas. Por una parte, en las tesis que postularon insistentemente la eliminación de la intermediación regional en la organización político-territorial del Estado. Por otra parte, en la forma como se abandonaron posiciones de avanzada en materia de federalismo fiscal, esto es de reparto de competencias económicas entre los diferentes niveles de gobierno. Pero a ello nos referiremos más concretamente en la próxima parte de estas reflexiones, en las que abordaremos la forma en que se produjo la discusión sobre el federalismo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999.

5 LA DISCUSIÓN SOBRE EL FEDERALISMO EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1999

Con el propósito de concentrar al máximo la reflexión sobre la discusión constituyente en torno al federalismo, concretaremos el examen de esa discusión a tres aspectos puntuales, los cuales, sin embargo, representan una buena muestra de todo lo discutido al respecto, puesto que fueron muchas las consideraciones y reflexiones de los constituyentistas que se repitieron a lo largo de toda la discusión. En ese sentido, nos referiremos a cómo se discutió sobre la caracterización de la forma de Estado, sobre la organización político-territorial y sobre el reparto y asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

5.1 LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA CARACTERIZACIÓN DE LA FORMA DE ESTADO

En lo que a este aspecto se refiere cabe señalar que en el proceso de discusión se manejaron tres ideas principales por parte de la mayoría que se pronunció, con muy pequeña oposición, por asignarle al Estado la forma federal. Tales ideas fueron: 1) que el federalismo no fuere asumido, como en el pasado, como una simple *«cláusula teórica transaccional»*; 2) que la descentralización es el propósito fundamental del federalismo a asumir; y 3) que el nuevo federalismo a construir es el federalismo cooperativo.

5.1.1 El rechazo de la «cláusula teórica transaccional»

En torno a la primera de esas ideas, en la oportunidad de la presentación del proyecto de Constitución, preparado por la Comisión Constitucional, encargada de ensamblar ese proyecto con los informes de las demás Comisiones instituidas en el Estatuto de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, el constituyentista Hermann Escarrá expuso lo siguiente:

> «El Poder Público Nacional desarrolla principios como el de la asignación constitucional de las competencias del Poder Nacional y su obligatoria armonización con las competencias de los estados y municipios. Define, de manera contundente, no solo al Estado federal sino al proceso definitivo de la descentralización. Esta Asamblea vota siempre por la descentralización. Esta Asamblea, por lo que hemos podido percibir de la mayoría de sus miembros, quiere que el Estado federal no sea una *cláusula teórica transaccional* sino que sea una realidad, y sólo será posible si se respeta a los estados; si se respeta a los municipios; si, más allá de la desconcentración se produce una verdadera descentralización a lo largo y ancho de los ámbitos del poder»[21] (cursivas nuestras).

21 Ver: Asamblea Nacional Constituyente, GACETA CONSTITUYENTE (DIARIO DE DEBATES) (en lo adelante, ANC-GACETA...), oct.-nov. 1999, sesión del 12/10/1999, p. 7, Imprenta del Congreso de la República, Caracas.

En otra sesión posterior, el mismo constituyentista después de reivindicar la legitimidad del federalismo de 1811 y fustigar al posterior a esa fecha incluso calificando al de 1961 como una gigantesca mentira, afirmó que debía definirse si finalmente íbamos a un Estado unitario centralizado o si asumíamos la revolución de un Estado federal y descentralizado que hoy se entiende connatural a la democracia y a la reivindicación de los ciudadanos[22].

Tales expresiones del constituyentista Escarrá nos hacen pensar que al afirmar el desideratum de que el nuevo federalismo no sea *una cláusula teórica transaccional sino una realidad*, estaba, como la mayoría de sus colegas de Asamblea insurgiendo contra la forma en que fue concebido el federalismo en la Constitución de 1961, es decir, como un simple sentimiento caro al pueblo venezolano y por el cual la Exposición de Motivos de ese texto constitucional llegó a afirmar lo siguiente:

> «La Comisión se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la fórmula federal del Estado venezolano. La vieja polémica de centralistas y federalistas pudo empezar a revivirse en nuestras primeras reuniones, que habrían tomado un curso de discusiones infecundas, como lo ha sido en gran parte esta polémica a lo largo de nuestra historia. Los trabajos se dirigieron hacia el encuentro de una formula capaz de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado...[*omissis*]...La Comisión comenzó por reconocer que el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desideratum hacia el cual debe tender la organización de la República»[23].

---

22 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 19/10/1999, pp. 18 y 19.

23 Ver: «Exposición de Motivos de la Constitución de 1961» en:

Es dable pensar, pues, que la intención era la de asumir un federalismo que se alejara de fórmulas meramente retóricas y enfrentara el reto de hacerlo realidad. Mas, ¿cómo hacerlo? Identificando federación con descentralización, que es la segunda de las ideas matrices a las que antes aludimos.

3.1.2 La descentralización como propósito fundamental

En efecto, aparte de que en la cita del constituyente Escarrá antes referida ya se advierte la identificación entre federación y descentralización, existen otras intervenciones que reafirman esa idea. Así, el presidente de la Comisión sobre Forma de Estado, Federalismo, Descentralización, Asuntos de Estado y Municipios y otras Entidades Locales, constituyente Segundo Meléndez, al presentar en la Plenaria el trabajo realizado por esa Comisión, expuso lo siguiente:

> «Una verdadera participación ciudadana conduce a compartir poder y a crear la estructura institucional que lo haga posible, sin sacrificio de la eficacia y la eficiencia, a redistribuir competencias, a descentralizar, conservando la integridad de la nación y la coherencia de su accionar en pos de unos propósitos comunes. Este razonamiento nos conduce a la definición de la República como un Estado federal, regido por principios de integridad territorial, solidaridad, coordinación, concurrencia, cooperación, subsidiariedad y corresponsabilidad y a definir la descentralización como un elemento estratégico fundamental de la política nacional de desarrollo, a los fines de la profundización de la democracia, como vía para acercar el poder al pueblo y ejercer la democracia protagónica»[24].

Es de destacar que las palabras del constituyente Meléndez que acaban de ser transcritas son tributarias de las expresadas en las disposiciones pertinentes del documento

Mariano Arcaya, Constitución de la República de Venezuela, Tomo I, Empresa El Cojo, Caracas 1971, pp. 35 y 36.

24 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 18/10/1999, p. 9.

presentado a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente por el presidente Hugo Chávez Frías, denominado «Ideas Fundamentales para la Nueva Constitución Bolivariana de la V República, Parte I» de fecha 05/08/1999, las cuales son del tenor siguiente:

> «Artículo —. Venezuela es un Estado federal que se rige por los principios de integración, coordinación, concurrencia, solidaridad y subsidiariedad.
>
> Artículo —. La descentralización es una política estratégica nacional que tiene como objetivos fundamentales la profundización de la democracia, acercando el Poder al pueblo, y creando las mejores condiciones para el ejercicio de la democracia protagónica, y el logro de los fines del Estado. Igualmente, debe procurar la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales» (Título III, Disposiciones Fundamentales)».

5.1.3 El nuevo federalismo

Sin duda, todo el estamento político identificado en ese momento con el liderazgo del presidente Chávez, asumía el Estado federal como una plataforma para lograr la descentralización.

Es más, esa era la forma de entender *«el nuevo federalismo»*, que fue, como dijimos, la tercera idea fundamental. Sea suficiente al respecto citar al constituyente Pablo Medina, en una de sus intervenciones sobre el artículo 4 del proyecto, relativo a la caracterización de la forma de Estado:

> «Llamo la atención en la Asamblea sobre este artículo porque queremos realmente reconstruir un Estado democrático, político y aquí estamos ante una disyuntiva ¿o apoyamos el viejo esquema federal? ¿O vamos a un nuevo federalismo? –Como no es fácil la redacción, yo, por ejemplo, abogo por un nuevo federalismo. Como no es fácil decir, por ejemplo, la República Federal es un Estado nuevo federal, la redacción sería contradictoria o no armónica. Y al mismo tiempo, dice: la República de Venezuela es un Estado federal y establecen una serie de categorías, por ejemplo, de integridad territorial, cooperación, solidaridad,

concurrencia, subsidiariedad y corresponsabilidad.– Si a esto no le agregamos el concepto de descentralización, entonces este esquema federal es más de lo mismo. Es el esquema federal de la Constitución 'moribunda'. Es importante agregarle 'descentralización' a este artículo 4º para que indique realmente que estamos en un esquema federal, pero no exactamente el viejo esquema federal. Un nuevo sistema político que llamaría nuevo federalismo pero por un problema de redacción lo definiría 'descentralización'; pero en el fondo es nuevo federalismo»[25].

Sin embargo, justo es manifestar que ese *«nuevo federalismo»* no era entendido por todos de la misma manera. Mientras algunos asumieron posiciones que postulaban que el sistema federal es un sistema de distribución del Poder Público en niveles territoriales descentralizados y con fortalecimiento de los tres niveles (Brewer[26], Colmenarez[27], Tablante[28], Finol[29], Meléndez[30]), otros sostuvieron posiciones que expresamente entendían que el nuevo federalismo supone un fortalecimiento del poder central y del poder local con debilitamiento del nivel intermedio. Veamos algunas intervenciones en este sentido.

GUILLERMO GARCÍA PONCE: «Supongo que el constituyente está hablando del nuevo federalismo. Me hubiera gustado que en el artículo apareciera una fórmula que se usó en la Constitución del 61, que era: 'El Estado federal en los términos consagrados en esta Constitución...' porque es a partir de este momento cuando nosotros vamos a definir cómo entendemos la Federación, es decir, entiendo que vamos a crear una nueva República sobre las bases de un nuevo federalismo fundamentado en un fuerte Estado nacional y en fuertes poderes locales. Que vamos a consagrar

25 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 15.

26 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 17.

27 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 24.

28 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, pp. 22-23.

29 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 24.

30 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 25.

los poderes locales, la autonomía municipal, los municipios como la fuente viva, exacta, auténtica de la institucionalidad y de la democracia venezolana, de la descentralización y del verdadero federalismo, o que vamos a debilitar la intermediación burocrática que tanto daño le ha hecho al Estado nacional. – En un momento en que la globalización significa el debilitamiento del Estado nacional, supongo que vamos a consagrar un Estado federal en los términos de fortalecer el Estado nacional y los Poderes locales, por eso los debates sobre cómo entendemos el Estado federal se van a dar a partir de los capítulos que siguen, de cómo vamos a consagrar el Poder Legislativo, cómo vamos a consagrar la competencia del Estado nacional y la competencia de los estados, es decir, el curso del debate constituyente»[31].

Aristóbulo Istúriz: «Este ha sido el debate en estos dos años: el problema entre el centralismo y el federalismo; el problema entre la descentralización entre un Estado federal o un estado unitario centralizado. ¡Este ha sido el debate! Por eso el planteamiento del nuevo federalismo que responde más a reconocer que históricamente hemos sido caracterizados como un Estado federal sin serlo en la realidad, y requerimos de una nueva visión del federalismo... [*omissis*]... Nosotros nos paseamos por desmontar el Estado central. Por supuesto hubo presiones de tipo político –y siempre las habrá–, pero nos planteamos por un Estado central fuerte, y reconocer el municipio como el nuevo espacio político: un municipio fuerte; y la descentralización tiene sentido si sus beneficios llegan a la gente. Por eso, el municipio debe ser el epicentro de la descentralización»[32].

Es conveniente señalar que a estos planteamientos de un Estado nacional fuerte y un poder local fuerte se opuso categóricamente el constituyente Carlos Tablante de la siguiente manera:

«Cuando se habla de un poder central fuerte y de un poder local que se va fortaleciendo, me entran algunas dudas allí Aristóbulo,

31 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 19/10/1999, p. 16.

32 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 19/10/1999, p. 20.

porque el poder central fuerte ya lo veo mandando a los estados delegados para la coordinación regional o para la coordinación estadal, que se va a convertir luego en gobernadores designados a dedo, de hecho, y ya esa experiencia la hemos vivido y está más que superada. Creo más bien en un proceso de doble vía, en un proceso de abajo hacia arriba donde los ciudadanos participan en la parroquia, en el municipio, conscientes, no solamente de sus derechos sino también de sus deberes, se organizan y administran el poder local en ese espacio en un municipio fuerte»[33].

Pero, es necesario señalar, que no todos los constituyentes estuvieron por el Estado federal como forma de Estado. Hubo quienes se pronunciaron abiertamente por el Estado unitario. Fueron, ciertamente, muy pocos; pero los hubo.

Así, Jorge Olavarría se pronunció al respecto en estos términos:

«Reproducimos hoy el más antiguo, el más importante, el más complejo y el menos resuelto de todos los debates constitucionales de la historia de Venezuela. – Ese debate se planteó en 1811; se replanteó en 1830; se replanteó en 1864; se canceló en los primeros años de la dictadura gomecista; y se volvió a replantear en la Constitución del año 1961. – La razón por la cual ese debate se plantea y se replantea una vez más, es porque Venezuela no ha sido nunca ni puede ser jamás un Estado federal. El término «federal» tiene una connotación muy clara en la ciencia política. Implica el pacto de Estados soberanos que declinan su soberanía individualmente para constituir un Estado federal. Ese fue el caso de las 13 colonias inglesas de la América del Norte que hicieron un Pacto Federal en Filadelfia en el año 1789. – Ese ha sido el caso de países que siendo la unidad de una compleja diversidad histórica, como es el caso de España que es un aglomerado de nacionalidades que se desarrollaron en la península ibérica, cada una de ellas con su personalidad propia: catalanes, aragoneses, valencianos, vascos, castellanos, leoneses, andaluces, levantinos, etcétera, han logrado después de siglos de debate una fórmula aceptable en la última Constitución Española, porque la diversidad existe. En Venezuela no existe

33 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 23.

esa diversidad; no existía en 1810 cuando se iniciaron los acontecimientos del 19 de abril. Las provincias que pactaron una unión federal en la primera Constitución nuestra, no eran unas provincias que tenían unos viejos antecedentes históricos de diferenciación... [*omissis*]... El término descentralización es enteramente distinto. Yo soy un firme partidario de la descentralización. La descentralización es un concepto administrativo, de eficacia gerencial, de realidad de que mucho más y mejor conoce la administración de un lugar apartado de la capital, que lo que la conoce un burócrata sentado detrás de un escritorio en Caracas. La descentralización es un concepto moderno, es un concepto que es menester explorar, que es menester investigar, que es menester probar, pero no caer en la repetición del más viejo y menos resuelto de todos nuestros debates constitucionales. Venezuela no es, repito, ni puede ser jamás –gracias a Dios– un Estado federal, porque Venezuela –gracias a Dios y a la manera como nos hemos formado– es un Estado homogéneo, no tenemos diferencias raciales ni regionales ni religiosas, que son la maldición de otros países. Gracias a Dios, somos un Estado homogéneo, pero con las palabras no se puede jugar, porque las palabras tienen un peso y un significado y más adelante salen como base para movimientos de desintegración y de secesión de la República»[34].

34 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, pp. 15-16. Sin duda, algunas de las expresiones de J. Olavarría en esa intervención se inscriben dentro de la vieja polémica sobre el origen histórico del federalismo venezolano, de la cual da buena cuenta H.J. La Roche (1972:559 y ss.) y en la que se distinguen tres grandes tesis: 1) la que postula que el régimen federal es un producto de la evolución natural de las provincias coloniales a las que se les atribuyen definidas tendencias autonomistas (L. Vallenilla Lanz y T. Chiossone, citados por La Roche); 2) la que sugiere que el origen del Estado federal venezolano está en la imitación de la Constitución de los Estados Unidos de América (J. Gil Fortoul, según el mismo autor); y, 3) la tesis ecléctica de quienes señalan que no son desdeñables ni la influencia norteamericana, ni las tendencias autonómicas de las provincias coloniales (A. Oropeza y el mismo H.J. La Roche). Este es un viejo tema, recientemente retomado por el profesor Manuel Rachadell (2010:7-16) quien parece adherirse a la primera de las tesis mencionadas afirmando que «la idea federal tiene un sólido basamento en la tradición hispánica y que muestra que nuestra primera Ley Fundamental es, en realidad, un intento por armonizar influencias de la ilustración francesa

También se opuso el constituyente Reinaldo Rojas, quien a su turno expuso:

> «Si revisamos esta conceptualización que tomo de Maurice Duverger, nosotros no hemos sido Estado federal. Por eso debemos tomar el concepto de que este ha sido un Estado históricamente unitario, y si este término no nos gusta, debiéramos simplemente establecer el criterio de lo que ha sido Venezuela desde 1810 en adelante, un Estado que ha tratado de desarrollarse como una entidad única, por eso cito textualmente la Constitución de 1819. El Libertador, que en su artículo 1º del Título 2. De la República y división de su Territorio. Sección Primera. De la República, dice: 'La República de Venezuela es una e indivisible'. ¡Y así deberá seguir siendo históricamente!»[35].

Resulta incluso interesante destacar cómo el constituyente Pablo Medina se devuelve de sus posturas sobre el «nuevo federalismo» cuando propone salirse de la discusión en la cual consideraba estaba entrampada la Asamblea adoptando la siguiente redacción del artículo 4º del Proyecto: «La República de Venezuela es un Estado Nacional, que se rige por los principios de integridad territorial, descentralización, cooperación, solidaridad...» y todos los demás conceptos. Obviamente estaba proponiendo la adopción de la forma unitaria[36].

Finalmente, se aprobó la propuesta de García Ponce:

> «La República de Venezuela es un Estado federal en los términos consagrados por esta Constitución, que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, subsidiariedad y corresponsabilidad».

---

y de las fórmulas constitucionales norteamericanas con un sustrato político, social y económico de carácter autóctono, sedimentado a lo largo de los siglos de la dominación española» (*op. cit.*: p. 16).

35 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 19/10/1999, p. 18.

36 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 19/10/1999, p. 22.

Pero inmediatamente se aprobó agregar la palabra «descentralizado» y eliminar la palabra «subsidiariedad»[37].

De toda esta discusión bien podríamos extraer, como conclusión, que es evidente que los constituyentes que lo postularon no pudieron expresar, durante el debate, una idea clara de lo que denominaron «nuevo federalismo». Sí lo hicieron, sin embargo, en la formulación que quedó consignada en la Exposición de Motivos de la Constitución, primero en el pasaje pertinente relativo a los Principios Fundamentales, en el que se lee lo siguiente:

> «En todo caso el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un *modelo federal cooperativo*, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad» (cursivas nuestras).

Y luego, en el pasaje explicativo del Consejo Federal de Gobierno, en el que, refiriéndose a éste, se lee:

> «Es, pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el *federalismo cooperativo*, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes politico-territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía

37 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 19/10/1999, p. 27. Es de destacar que la única defensa del término «subsidiariedad», la asumió en el debate el constituyente Ricardo Combellas, quien la justificó como alternativa de gestión por el nivel superior si el inferior no realiza el cometido, indicando además, que se trata de un concepto que se ha utilizado incluso en el Tratado de Maastricht (sesión del 19/10/1999, p. 21).

no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal» (cursivas nuestras).

Vale decir, el nuevo federalismo prefigurado por la mayoría de los constituyentes era el federalismo cooperativo, entendido en los términos que quedaron expuestos en los transcritos pasajes de la Exposición de Motivos de la Constitución.

5.2 LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL

Sin lugar a dudas, la discusión más importante que se produjo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en torno al tema de la división político-territorial la constituyó la relativa a la creación del Distrito Capital, como fórmula organizativa para resolver el problema de la gobernabilidad de la ciudad de Caracas, conformada, hoy como entonces, por municipios de diversas entidades por lo que la ciudad se configura como una ciudad fragmentada.

Sin embargo, de la lectura de las Actas de la Asamblea, resulta difícil formarse una idea de esa discusión porque pareciera que los Constituyentes que liderizaron esa discusión desde la posición de postular la creación de un Distrito Capital como una nueva entidad territorial diferente del Distrito Federal (Istúriz[38], Brewer[39]) no quisieron ser claros en sus afirmaciones. Nunca admitieron que esa propuesta significaba afectar la integridad territorial del estado Miranda. Hubo algunos que sí lo expusieron claramente pero desde situaciones de menos impacto y proyección. Tal es el caso de los constituyentes Luis Vallenilla y Reinaldo Rojas, quienes al respecto señalaron:

LUIS VALLENILLA: «¿Vamos a asumir el compromiso puntofijista de que no podemos tocar al estado Miranda, de que no se moleste el

38 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 20/10/1999, p. 50.

39 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 20/10/1999, p. 46.

Gobernador Enrique Mendoza, de que no se molesten los grupos copeyanos, de que no tengamos este tipo de problemas políticos? Ya hemos claudicado. Pero ahora se trata de una marcha atrás en el orden interno y sobre tema eminentemente constitucional»[40].

Reinaldo Rojas: «Si se decide por el régimen federal, votado ayer por esta Asamblea, la capital de la República deberá contar con un distrito federal en el que tengan asiento los poderes nacionales o 'federales', con la incorporación bajo su jurisdicción y gobierno, de aquellas entidades municipales del antiguo Distrito Federal y del estado Miranda. —Si se asume un acto de Estado unitario, como es el que propusimos en la plenaria del 20/10/99 sin éxito, habría que crear, igualmente, una figura de régimen especial que podría asimilarse al con los mismos efectos políticos de dejar bajo una misma jurisdicción político-territorial y un solo gobierno, además alternativo y electo –que sería en las actuales condiciones lo adicional y novedoso– las entidades municipales del estado Miranda y del antiguo Distrito Federal, concretamente el municipio Libertador. En ambas direcciones, es una falsedad que se pretenda crear un régimen especial para la capital de la República sin afectar las antiguas jurisdicciones del, pero sin afectar las entidades municipales del estado Miranda que se mantienen bajo su jurisdicción y 'territorialidad' lo cual no es más que un saludo a la bandera en cuanto a la solución de los problemas de gobernabilidad de la capital de la República y antecedente del 'nuevo federalismo' que regirá a la nación en relación a su división político-territorial, salvo mi voto dejando clara mi posición de respaldar la creación de un para Caracas (sic), pero conformada en su jurisdicción político-territorial con la entidades municipales del estado Miranda y del Distrito Federal que deberá integrarse bajo el estatuto de un régimen especial que deberá regirse por ley de la Nación»[41].

Pero dejemos que sea uno de los protagonistas de esos eventos quien nos los describa, pero con palabras formuladas con posterioridad:

40 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 20/10/1999, p. 61.

41 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 20/10/1999, p. 65.

> «En las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente para la redacción de la Constitución de 1999, la propuesta original no fue cambiarle de nombre al Distrito Federal, sino crear un 'Distrito Capital' en un territorio que abarcara mucho más que el antiguo Distrito Federal, es decir, además de éste, el de los territorios de los municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del estado Miranda, equivalente al territorio geográfico del Valle de Caracas y sus zonas más próximas. Se propuso así, inicialmente, separar del estado Miranda esos municipios e integrarlos territorialmente al Distrito Capital, como una nueva entidad política en el territorio nacional. Lamentablemente, factores políticos circunstanciales impidieron la solución territorial definitiva para Caracas, y el debate terminó con el establecimiento del Distrito Capital única y exclusivamente en el territorio del antiguo Distrito Federal, con la mención expresa de que 'debía preservarse' la integridad territorial del estado Miranda» (BREWER 2001:109).

En efecto, lo que se aprobó finalmente fue el actual artículo 18 de la Constitución el cual remite la solución del problema de la gobernabilidad de Caracas a una ley especial que establezca la unidad político-territorial de la ciudad con un sistema de gobierno municipal a dos niveles, de los municipios del Distrito Capital y los correspondientes al estado Miranda; ley ésta que fue concebida erróneamente en la Disposición Transitoria Primera, como ley especial sobre el régimen del Distrito Capital.

Para concluir sobre este punto relativo a la organización político-territorial de la República, en el que, como dijimos, lo más importante del debate constituyente fue lo relativo a la determinación del régimen político-administrativo para la ciudad de Caracas, creemos conveniente destacar que a pesar de que se plantearon, poco o nada se discutió sobre dos aspectos de la mayor importancia en esta materia, a saber, el planteamiento hecho por el constituyente Jaime Barrios acerca de incluir en el texto la enumeración de cuáles son los estados que actualmente conforman la unión de

la República de Venezuela[42]; y la crítica de Claudio Fermín a que la división político-territorial quedara como materia regulada por la Ley nacional, tal como quedó consignado en el hoy artículo 16 de la Constitución[43].

De manera, pues, que en esta materia, nada se avanzó, antes por el contrario, se complicaron las cosas[44].

5.3 LA DISCUSIÓN EN TORNO AL REPARTO Y ASIGNACIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS

Las primeras consideraciones sobre este tema se produjeron con ocasión de la discusión en torno a la disposición sobre la división y distribución del Poder Público, según la cual éste se distribuye entre el Poder municipal, el de los estados y el Nacional, y a su vez éste último se divide en

42 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 20/10/1999, p. 48.

43 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 20/10/1999, p. 49.

44 Por considerarlo de interés para conocer la evolución de la discusión sobre el Distrito Capital, citemos la exposición que, en la sentencia de la Sala Constitucional del TSJ, Nº 1.563 del 13/12/2000 (caso Recurso de Interpretación de Alfredo Peña), hizo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para relacionar el escrito del entonces Procurador del estado Miranda: «En el escrito del Procurador, se hace alusión a las discusiones que se dieron en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, y que según él, de allí se desprende que la idea de aprobar el Distrito Capital evolucionó en el curso de la discusión, en el cual, en un primer momento, el Distrito Capital fue el nombre que se le dio a la figura político-territorial (entidad territorial) que se formaría por la integración del territorio del municipio Libertador y del de varios municipios del estado Miranda '*...idea que ni siquiera llegó a ser formulada como proposición en el seno de la Asamblea en esa forma. Pero posteriormente, ante el propósito de mantener la integridad territorial del estado Miranda, el Distrito Capital pasó a ser el nuevo nombre del anterior Distrito Federal y la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas se trasladó al plano municipal: se crearía un Distrito Metropolitano tomando como patrón organizacional el previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en los artículos 171 y 172 de la Constitución*'».

Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral[45]. Y de tales consideraciones vale la pena destacar la explicación dada por el constituyente Escarrá a la creación de los poderes Ciudadano y Electoral.

> «Es bueno, también observar, y es mi segunda consideración, que nosotros estamos manejando conceptos del pasado, que, por supuesto, hay consenso en el Derecho Constitucional Comparado, pero no está demás aclararlo. Ya nadie acepta la idea de un poder, tripartito, cuatripartito o quinto partito. El Poder Público Nacional es uno solo. Él se manifiesta a través de lo que el Derecho Público Contemporáneo llama «funciones estatales». Nosotros tenemos una función legislativa, una función ejecutiva, una función judicial, ahora tendremos una función ciudadana y, por supuesto, tendremos una función electoral... [*omissis*]... el debate planteado hace poco sobre la noción del poder y de los poderes, y de la división de poderes, fue superado a principios de siglo por el jurista Aixemann, alemán, [¿acaso se referirá al jurista francés Charles Eisenmann 1903-1980?: EJSF], y también por el filósofo Althusser, en lo que es la interpretación del espíritu de las leyes y la división de los poderes. El concepto técnico constitucional es el de funciones estatales»[46].

Entrando más concretamente en el tema del reparto y asignación de competencias entre los diversos componentes de la unión federal cabe señalar lo siguiente:

Por cuanto se refiere a la asignación de competencias legislativas para la República, ello trajo como consecuencia la discusión en torno al unicameralismo y consecuente eliminación del bicameralismo. Los argumentos más desarrollados al respecto en pro y en contra los produjeron, a nuestro juicio los constituyentes Pablo Medina[47], Aristóbulo

45 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 01/11/1999, pp. 4 y ss.

46 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 01/11/1999, p. 9.

47 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 03/11/1999, p. 23.

Istúriz[48] y Allan Brewer Carías[49]. Veamos que fue lo que sostuvieron:

> Pablo Medina: «Si impulsamos un gobierno de ciudad, un gobierno donde la democracia es la municipalización de la democracia y la democratización del municipio, entonces realmente lo correspondiente con un gobierno de ciudad es una Asamblea Nacional, que sería la Asamblea Nacional representativa de las ciudades, de los gobiernos de ciudades, de los pueblos organizados en ciudades, porque el Senado es la representación de los estados. Si vamos a un nuevo federalismo donde efectivamente el pueblo sea protagonista de los cambios no tiene sentido entonces el Senado».
>
> Aristóbulo Istúriz: «El federalismo es un pacto entre unidades político-territoriales autónomas, que mediante un convenio delegan su soberanía para construir una unidad autónoma superior que las contenga a todas. El federalismo es construir una Nación por un pacto entre unidades autónomas; y nosotros no hemos tenido federalismo. No lo hemos tenido. Porque es que si a nosotros nos hubiesen dicho federalismo, hubiésemos dicho lo contrario, la célebre frase: el federalismo era la tierra que le interesa a la gente. El verdadero federalismo a nosotros nos toca construirlo al revés, ir de un Estado unitario, centralizado hacia un Estado federal descentralizado. —Entonces no se trata de pactar unas unidades autónomas para construir una República. Se trata de desmontar la República central hacia las federaciones. Se trata de la descentralización como elemento fundamental. Tenemos que desmontar un Estado unitario para construir las unidades autónomas. Y hay quienes creen: 'lo vamos a montar con los estados', y hay quienes creemos: 'debemos montarlo con las localidades'. La estructura bicameral impulsa a la corrupción, es costosa, dificulta el procedimiento de la elaboración de las leyes... Por eso defiendo el carácter unicameral de este parlamento».

48 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 03/11/1999, p. 26 y 27.

49 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 03/11/1999, p. 24.

ALLAN BREWER CARÍAS: «¿Ustedes no se han dado cuenta de lo que han hecho hasta ahora en esta Asamblea Nacional Constituyente? Establecer las bases de un Estado federal descentralizado, lo declaramos desde el primero o cuarto artículo, y hemos venido construyendo progresivamente las bases de un sistema federal, es decir, de distribución territorial del poder y de ahí la terminología utilizada desde el principio, de distribución del poder. Construyendo, por tanto, un Estado federal ahora es cuando tenemos que construir una cámara federal de verdad, porque hasta ahora realmente no ha funcionado, pero porque no haya funcionado no podemos pensar que va a seguir siendo igual, si no olvídense del cambio o simplemente no creo que tengan idea real del cambio. —Es esencial para un sistema federal una representación de las entidades federales, una forma de participación de las entidades territoriales en el gobierno nacional, en las políticas nacionales».

De la misma manera, al plantearse la asignación de competencias legislativas a los estados, los planteamientos de mayor relevancia fueron los que discutieron la vigencia del órgano legislativo estadal y los cuales se manifestaron, en sus expresiones más significativas, a favor y en contra, así:

DAVID FIGUEROA: «Es una excelente oportunidad para plantear que la integración de esas asambleas sea por los concejales, una representación proporcional de los concejales de cada municipio del estado, cuyas condiciones de elegibilidad y normas de funcionamiento serán previstas por la ley»[50].

GUILLERMO GARCÍA PONCE: «Esto es el verdadero federalismo que se afina en fuertes poderes locales y la eliminación de la intermediación burocrática. Estoy perfectamente de acuerdo en eliminar las asambleas legislativas tradicionales y crear consejos legislativos con representación de los concejos municipales»[51].

50 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 02/11/1999, p. 25.

51 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 02/11/1999, p. 26.

Brewer, Allan: «Tenemos una realidad, que es un órgano que tiene que ejercer funciones legislativas y que debe realizar un control político e integrarlo por los representantes del Estado ante la Asamblea Nacional y un conjunto de concejales no es operativo, debemos cambiar la forma de integrar ese órgano. No puede ser dentro del mismo esquema de representación proporcional, que es representación de partidos, por eso el planteamiento que se ha formulado por mesa, cuyo punto central comparto, de que tiene que haber una representación territorial, uninominal... [*omissis*]... pero lo que no podemos pensar es con el criterio del viejo cuento de vender el sofá porque no ha funcionado, entonces acabamos con esto. ¡No! Pongámoslo a funcionar hacia el futuro...»[52].

Segundo Meléndez: «Esta mañana aprobamos la descentralización como una política estratégica del Estado venezolano. Lógicamente, la descentralización lleva implícita la necesidad de tener en los distintos niveles órganos que se encarguen de desarrollar, desde el punto de vista legislativo, las competencias, las tareas, las responsabilidades que le corresponden a cada nivel de gobierno, porque de lo contrario a nombre del centralismo estaríamos llegando a hacer de la descentralización un mecanismo de mayor centralización, o sea, que todas las decisiones de carácter legislativo se centralizarían en el Poder Nacional»[53] .

Ricardo Combellas: «En ese sentido apoyo la creación de una figura, como el Consejo Legislativo, con funciones fundamentalmente legislativas; debe ser un ente no burocrático que debe reunirse sólo y exclusivamente para legislar por un determinado período de tiempo, por lo cual la burocratización del organismo luce como necesaria, y pienso, sí, que dentro de ese federalismo descentralizado y con la transferencia progresiva de competencias va a asumir mayores y más relevantes funciones de legislación a nivel regional, a nivel estadal, creo que debe ser un órgano especializado, distinto a los entes municipales que tienen sus propias realidades y sus propias especificidades»[54].

---

52 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 02/11/1999, p. 28.

53 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 02/11/1999, p. 28.

54 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 02/11/1999, p. 25.

Finalmente, de los aspectos a destacar en esta recensión que estamos haciendo de la discusión sobre el reparto y asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno conviene referirse a la vuelta atrás que se produjo entre los integrantes de la mayoría de la Asamblea, probablemente por imposición del Presidente de la República, en torno a la asignación de competencias tributarias a los estados, específicamente en materia de sucesiones y donaciones, gasolina, IVA y fósforos, cigarrillos y licores, aprobadas en primera discusión originalmente. Para referirnos a esta situación usemos las intervenciones más representativas de lo que allí ocurrió:

> Aristóbulo Istúriz: «Dos veces el constituyente Colmenárez ha intervenido y hace unas acusaciones y unos señalamientos, como si la decisión nos colocara como enemigos de la descentralización, porque la tesis del Presidente de la República, su planteamiento inicial, el Presidente hizo una propuesta de un conjunto de transferencias de competencias donde incluía la gasolina, el IVA, incluía fósforos, licores y cigarrillos, las cifras manejadas no hizo posible que pudiéramos tomar una decisión de esa naturaleza, porque desmontaba el Poder central y por esta razón nosotros dejamos todas las transferencias de competencias que tenían las gobernaciones. El situado queda exactamente igual, con un veinte por ciento máximo, la Ley de Asignaciones Especiales, igualmente el FIDES y se le dejan a la gobernación todas las competencias fiscales que hasta ese momento tenían, ¿qué se ha hecho? Se asume, con rango constitucional, la creación de la Hacienda Pública [estadal, se entiende. EJSF]. Se establece en la Constitución la creación de la Hacienda Pública y se remite a una ley, porque no fue posible ponernos de acuerdo sobre las cifras, por eso la propuesta de Alvarenga, que es eliminar el número 7, es para aquellas competencias que habíamos pasado, devolverlas a su sitio original, por eso la propuesta de timbres fiscales que está allí, deben permanecer como competencias de la gobernación»[55].

55 Ver: ANC-GACETA..., sesión del 13/11/1999, pp. 54 y 55.

> Allan Brewer Carías: «Salvo mi voto por considerar que la eliminación de las competencias tributarias que se habían previsto para los estados en materia de impuestos al consumo, constituye un retroceso y contradicción con la configuración del Estado federal descentralizado que se proclama en el artículo 4 del texto aprobado. – La auténtica descentralización política debe estar montada sobre la distribución de potestades tributarias a los estados, para superar el esquema de financiamiento a los mismos exclusivamente a través de fondos o asignaciones nacionales entre los cuales destaca el Situado Constitucional. La experiencia de su control por el Ejecutivo nacional pone en evidencia que puede ser un instrumento de centralismo»[56].

De todo cuanto hemos dicho acerca de la discusión en torno al reparto y asignación constitucional de competencias, puede también concluirse que poco se avanzó, pues se eliminó el Senado y no se transfirieron competencias sustantivas hacia los estados más allá de las que ya había permitido la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en vigencia desde 1989.

56 Ver: ANC-Gaceta..., sesión del 13/11/1999, p. 55.

II

LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS RELACIONADOS CON LA FÓRMULA FEDERAL CONSIGNADA EN LA CONSTITUCIÓN

1 LOS INTENTOS DE CONCRECIÓN DE LA FÓRMULA FEDERAL CONTENIDA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, HASTA EL AÑO 2006

Ahora bien, inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución de 1999 comenzó a desarrollarse una actividad legislativa dirigida a darle concreción a lo estatuido en ella en materia de división vertical del poder. De esa manera se produjeron entonces las siguientes leyes:

1.1 **La Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano:** Sancionada por la propia Asamblea Nacional Constituyente (G.O. Nº 36.906 del 08/03/2000), ello en ejecución del mandato de la Disposición Transitoria Primera y para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución, esta ley contempló el esquema de gobierno municipal a dos niveles en la ciudad de Caracas. Cabe señalar que aun cuando la referida disposición transitoria, erróneamente, se refirió a una ley sobre el Distrito Capital, que abarca sólo una porción de la ciudad de Caracas, la Ley aprobada por la ANC sí se refirió, correctamente, al nivel metropolitano de la ciudad. Por otra parte, en sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, distinguida con el número 1.563, del 13/12/2000 (caso: recurso de

interpretación de Alfredo Peña), se expresó, categóricamente, que el Distrito Metropolitano de Caracas se refiere a una fórmula de administración municipal que no puede confundirse con un territorio federal autónomo, por lo que no puede pretenderse que ha surgido dentro de la división político-territorial presente en el artículo 16 de la Constitución «un nuevo componente de la organización político-territorial de la República, distinta a la formada por los estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales». Más adelante veremos cómo esta ley fue derogada como consecuencia de la radicalización de los cambios en esta materia.

1.2 LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS: Sancionada por la Asamblea Nacional (G.O. Nº 37.282 del 13/09/2001), esta Ley, a pesar de ser producto de las fuertes aprehensiones existentes entre los constituyentes en contra de las antiguas Asambleas Legislativas, dejó a los Consejos Legislativos prácticamente idénticos a aquéllas, en lo que a su carácter burocrático se refiere. En lo que respecta a sus competencias de control político sobre el Poder Ejecutivo de los estados, esas sí quedaron disminuidas.

1.3 LA LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN: Sancionada por la Asamblea Nacional (G.O. Nº 37.463 del 12/06/2002), prevista en el artículo 182 de la Constitución, tenía como objeto sentar la bases para la organización y funcionamiento de dichos Consejos como órganos rectores de la planificación integral del gobierno local, sujetos al Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación. También veremos más adelante cómo esta ley fue modificada.

1.4 **La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas:** Sancionada por la Asamblea Nacional (G.O. Nº 37.509 del 20/08/2002), esta ley, prevista en el artículo 166 de la Constitución, dispone en sus artículos 17 y 18 que los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas deberán trabajar coordinadamente con el Consejo Federal de Gobierno y con los Consejos Locales de Planificación Pública de los municipios integrantes del respectivo estado. Esta ley fue luego modificada.

1.5 **La Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal:** Fue sancionada por la Asamblea Nacional el 11/03/2004, en cumplimiento del mandato contenido en el numeral 6 de la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6, de la Constitución, pero devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 del Texto Fundamental, el 21/04/2004, y nunca promulgada.

1.6 **La Ley Orgánica del Poder Público Municipal:** Sancionada por la Asamblea Nacional el 17/05/2005 y promulgada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 38.204 del 08/06/2005, esta Ley también fue luego modificada.

1.7 **La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno:** Sancionada por la Asamblea Nacional el 30/06/2005 y devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 de la Constitución, el 26/07/2005. Más adelante veremos que con fecha 09/02/2010 fue sancionada una nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno que obvió, por completo, el trabajo legislativo realizado con anterioridad.

Durante todo el proceso de discusión, sanción, puesta en vigencia y aplicación de esas leyes (abstracción hecha de las de Hacienda Pública Estadal y Consejo Federal de Gobierno, a las cuales nos referiremos más adelante), aun cuando fue manifiesta la tendencia a diseñarlas y aplicarlas con marcado sentido centralista, todo indicaba que la intención era respetar el texto constitucional y no alejarse de sus normas y principios. Se mantenía la idea de construir un Estado federal descentralizado, como dijimos antes, absolutamente equilibrado, en el que el centro no monopolice el ejercicio del poder sino que lo comparta con las entidades regionales y locales. Es decir, construir el federalismo cooperativo y descentralizado «en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren»[57].

Sin embargo, en ese inicial proceso de concreción de la fórmula federal prevista en la Constitución, se produjeron algunos eventos que pusieron de manifiesto la vocación típicamente centralista de la clase política dominante y que, vistos en retrospectiva, fueron el anuncio del cambio radical que luego se produciría en esa materia. En efecto, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal, sancionada por la Asamblea Nacional el 11/03/2004, en cumplimiento del mandato contenido en el numeral 6 de la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6, de la Constitución, fue devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 del Texto Fundamental, el 21/04/2004. Luego de esa devolución, la Asamblea Nacional nunca se pronunció acerca de si ratificaba la ley sancionada o levantaba dicha sanción. La misma suerte corrió la primera Ley Orgánica del

57 Exposición de Motivos de la Constitución, en el segmento dedicado a comentar el artículo 4 de dicho texto fundamental.

Consejo Federal de Gobierno, sancionada por la Asamblea Nacional el 30/06/2005 y devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad en ejercicio de la competencia prevista en el citado artículo 214 de la Constitución.

Es evidente que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal, sancionada inútilmente por la Asamblea Nacional el 11/03/2004, era un texto llamado a ofrecer una importante contribución al desarrollo del nuevo federalismo contenido en la Constitución, pues postulaba un novedoso reparto de competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, además de regular aspectos relativos a los tributos estadales de asignación constitucional, es decir, las tasas por el uso del dominio público (peajes y otros) y los servicios públicos estadales, así como por la renta de timbre fiscal, se establecían los que serían tributos estadales asignados por la legislación nacional, a saber: impuesto a las ventas minoristas; impuesto sobre trasmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; impuesto a la exploración y explotación de minerales no metálicos no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostrales de perlas; y, contribución especial por mejoras. Además, se preveía, a favor de los estados una participación en la recaudación nacional por concepto de impuesto sobre la renta de las personas naturales contemplado en la normativa nacional reguladora del impuesto sobre la renta, así como en la recaudación nacional por concepto de impuesto al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos. La razón del veto presidencial a esa ley no fue otra que la evidente reticencia del Poder Ejecutivo Nacional a ceder competencias tributarias a los estados[58]. Esa misma

58 Ver: en el diario El Nacional, del miércoles 12/10/2005, página A-18, la noticia intitulada «Seniat se opone a que gobernadores cobren el IVA», en la cual se da cuenta de un informe enviado por el organismo rector de la administración tributaria a la Asamblea Nacional, en apoyo al veto que hizo el Presidente, para cuestionar que se asigne a los estados el impuesto a las ventas minoristas y oponerse a que esas entidades cobren

razón fue determinante para que, no teniendo entonces claridad en su intención centralizadora, se vetara también la primera Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sancionada, también inútilmente, el 30/06/2005.

Sin lugar a dudas, tales eventos eran la prefiguración de los cambios que se verificarían luego de la reelección presidencial de diciembre de 2005; y con mayor intensidad luego del intento fallido de Reforma Constitucional de diciembre de 2007. Cambios estos por los cuales no sólo se ha abandonado el esfuerzo de realización del nuevo federalismo previsto en la Constitución, sino que, en flagrante violación de ésta, se ha venido llevando a cabo un decidido proceso de concentración del poder en el nivel nacional y de desmantelamiento del esfuerzo de concreción de la fórmula federal realizado hasta el momento.

2 EL PROGRESIVO DESMANTELAMIENTO DE LA FÓRMULA FEDERAL PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN

El referido proceso de desmantelamiento institucional, que ha tenido como principal impulsor al Poder Ejecutivo Nacional, pero con la connivencia de los otros poderes públicos, en particular la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se expresa, fundamentalmente, en un conjunto de normas legales y sublegales, dictadas a partir de la reelección presidencial de Hugo Chávez Frías en 2005 y entre las cuales se pueden distinguir, por una parte, aquellas especialmente dirigidas a revertir las regulaciones que más directamente se referían al federalismo prefigurado en la Constitución y, por la otra, aquellas destinadas a instalar el denominado Estado comunal. Comoquiera que a

impuestos sobre las transacciones patrimoniales y reciban un porcentaje de los recaudado en materia de impuesto sobre la renta.

estas últimas dedicaremos la próxima parte de este trabajo, nos limitaremos en esta ocasión a relacionar las primeras.

2.1 LA LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO[59]

Con esta pretendida reforma a una ley preconstitucional, cuyo objeto de regulación, por cierto, había pasado a ser materia de la reserva constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se ha llevado a cabo una recentralización, en el Poder Nacional, de competencias que estaban siendo ejercidas por los estados a título de competencias exclusivas otorgadas constitucionalmente. En efecto, aprobada la referida reforma legal, fueron simultáneamente modificadas la Ley de Aeronáutica Civil y la Ley General de Puertos[60], todo lo cual se acompañó, además, con el dictado de diversos Acuerdos de la Asamblea Nacional en cuya virtud fueron autorizadas la reversión al Poder Ejecutivo nacional de todos los bienes que conforman:

- la infraestructura portuaria de los puertos públicos del estado Nueva Esparta, del estado Carabobo y del estado Zulia[61].
- la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de uso público del estado Táchira, del estado Miranda y del estado Zulia[62].
- la infraestructura vial de los estados Amazonas, Anzoátegui, Aragua, Apure, Barinas, Bolívar, Carabobo,

59 G.O.RBV Nº 39.140 de fecha 17/03/2009.

60 Ambas reformas promulgadas y publicadas en la Gaceta Oficial mencionada en la cita anterior.

61 G.O.RBV Nº 39.143 del 20/03/2009.

62 G.O.RBV Nº 39.145 del 24/03/2009.

Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo y Yaracuy, bienes estos destinados a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentren operativas en estos estados[63].

- la infraestructura vial de los estados Delta Amacuro, Vargas y Zulia y Distrito Capital, bienes estos destinados a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentren operativas en estas entidades federales[64].

Como puede fácilmente demostrarse, todos esos bienes estaban adscritos a esos estados en virtud de la constitucionalización del otorgamiento a ellos, en calidad de exclusiva, de la competencia para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional, tal cual lo estatuye el artículo 164, numeral 10, de la Constitución.

Si una vez esos bienes estuvieron adscritos a esos estados como consecuencia de la transferencia de servicios o de competencias, efectuada en ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, pertenecían en pleno dominio a los estados por virtud de la atribución constitucional contenida en el citado artículo 164, numeral 10. Es evidente que la constitucionalización de una competencia que antes ejercían los estados por una transferencia de orden legal, debe ser

63 G.O.RBV Nº 39.155 del 07/04/2009.

64 G.O.RBV Nº 39.159 del 16/04/2009.

entendida como la consolidación y el perfeccionamiento de ese ámbito competencial que implica también el uso y control de los instrumentos con los cuales ejercer esa competencia. Sobre todo, cuando se trata de instrumentos sin los cuales es absolutamente imposible ejercer esa competencia.

Sin duda, al despojar a los estados de esos bienes, se les ha despojado de la infraestructura necesaria para ejercer la competencia que les fue atribuida como exclusiva y, por tanto, en los hechos, se les ha privado, absolutamente, de dicha competencia

Tal modificación legal y tales acuerdos de la Asamblea Nacional, han significado, ni más ni menos, que una muy clara ablación de las competencias de los estados en esa materia.

El pretendido fundamento jurídico dado a toda esta estratagema –dirigida fundamentalmente a quitarle competencias a los gobernadores de estado de tendencia política diferente a la del gobierno central, pero que perjudica no solo a estos sino a todo el sistema federal que quiso adoptar el constituyente de 1999 y, por ende, también a los gobernantes regionales políticamente afectos al Presidente de la República–, se encuentra en el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Nº 565 del 15/04/2008[65], con voto salvado del magistrado Pedro Rondón Hass. En este fallo se argumentó, básicamente, que al establecer el artículo 164, numeral 10, de la Constitución que la competencia estadal para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, debe ejercerse *en coordinación* con el Ejecutivo Nacional, puede este en ejercicio de tal potestad de coordinación asumir directamente tal competencia, «en aras de mantener a buen resguardo los derechos de los

65 Consultable en internet: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>

usuarios a la prestación de un servicio público en condiciones de calidad, ya que, en virtud del carácter obligatorio en la prestación de este, no puede el Estado permitir el cese funcional en la prestación del mismo». Con fundamento en ello, además, dicho fallo exhortó a la Asamblea Nacional para que, «en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión, en orden a establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias».

Es de destacar que el mencionado fallo, al explicar la particular manera en que la mayoría sentenciadora entendía el concepto de «coordinación», hizo uso de consideraciones doctrinales atribuidas al profesor español Juan Alfonso Santamaría Pastor, pero omitiendo absolutamente aquellas en que este reputado autor señala lo siguiente:

> «La coordinación, en segundo término, no supone la ablación de las competencias del ente coordinado, el cual las mantiene intactas; coordinación no equivale a jerarquía, lo que supone que el ente superior no puede sustituir sin más la voluntad del inferior, asumiendo su capacidad de decisión; y, asimismo, que el ejercicio de las potestades de coordinación debe respetar, en todo caso, un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a ellas» (2000:133-134).

Aun más, las omisiones deliberadas e interesadas en que incurre la Sala Constitucional en ese fallo, no fueron solo de consideraciones del autor invocado como argumento de autoridad, sino también de sus propios criterios expuestos en fallos precedentes. En efecto, en la sentencia Nº 2.495 del 19/12/2006, mencionada incluso en el citado fallo Nº 565, pero omitiendo el respectivo pasaje, la Sala Constitucional había expresado lo siguiente:

«Ello es así por cuanto, si bien se ha reconocido anteriormente que la Federación es un nivel en el proceso de descentralización, pero que no llega al extremo de la absoluta separación entre los entes políticos-territoriales que integran el Estado de que se trate, no hay que olvidar tampoco que la descentralización y la distribución de competencias que de ella derivan, supone, al mismo tiempo, la prohibición de que, a través de cualesquiera medios se impida, se obstaculice o se cercene el ejercicio de las potestades en que consista la competencia atribuida al ente descentralizado. – En el caso que nos ocupa, debe recordarse que el artículo 164.10 de la Constitución dispone que *'es de la competencia exclusiva de los estados: [...] 10. [el] aprovechamiento [...] de puertos y aeropuertos de uso comercial'*. – El sentido acorde con el enunciado parcialmente transcrito, es el de que sólo los estados ostentan la potestad de aprovechar lo que resulte de la administración de los puertos de uso comercial. – Tal sentido se obtiene, principalmente, de la conexión entre la frase *'competencia exclusiva'* contenida en el encabezamiento del artículo, con los términos '*aprovechamiento*' y '*puertos*' que se mencionan en el numeral 10 de dicho artículo.» (subrayado EJSF)[66].

Con todo, pues, fue con fundamento en la mencionada exhortación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como la Asamblea Nacional procedió a modificar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y a producir los Acuerdos autorizatorios de la reversión al Poder Ejecutivo Nacional de todos los bienes que conforman la infraestructura que posibilitaba a los estados el ejercicio de la competencias de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Es obvio, por tanto, que estamos en presencia de una inconstitucional ablación de competencias estadales y

66 Consultable en internet: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2495-191206-02-0265.HTM>

una manifiesta monopolización del poder por el centro, que obstaculiza e impide hacer real y concreto el Estado federal cooperativo y descentralizado prefigurado en nuestra Constitución.

Es de destacar que las dos sentencias citadas anteriormente, es decir la Nº 2.495 del 19/12/2006 y la Nº 565 del 15/04/2008, constituyen elementos fundamentales del apoyo jurisprudencial proporcionado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al proceso de recentralización y desmantelamiento del federalismo cooperativo proyectado en la Constitución. En ambas sentencias se intenta definir esa fórmula federal con primacía del Poder Nacional, bajo el argumento –consolidado en la segunda– según el cual: «... el enfoque del Estado federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el de un sistema en el cual en el marco de la estructura político-territorial del Estado venezolano, es inherente al nivel nacional la potestad de coordinación en relación a los niveles estadales y municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en aquellas de competencia exclusiva nacional en las que de alguna forma intervengan los estados y los municipios.»

2.2 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública[67]

Pero también configura un grave atentado a la idea de construir, en nuestro país, un Estado federal cooperativo y descentralizado, la acción gubernamental representada en este Decreto Ley, en cuyo artículo 70, se crea la figura de las Autoridades Regionales con competencia en «planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y

67 G.O.RBV Nº 5.890 Extraordinario del 31/07/2008, luego modificado en G.O.RBV Nº 6.147 Extraordinario del 17/11/2014.

proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándole los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones».

Es de significar que, de conformidad con los artículos 44 y 45 de dicho Decreto Ley, se considera a las citadas Autoridades Regionales como formando parte de los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, a quienes, por tanto, corresponde, entre otras funciones, «la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados».

No se requiere mucha perspicacia –y ni siquiera suspicacia–, para inferir que Autoridades Regionales con tamañas funciones constituirán una estructura superpuesta a los estados, en forma alguna prevista en la Constitución y, en la medida en que serán simples agentes del Poder Central, direccionadas a reforzar a ese poder central en desmedro del que debería corresponder a las entidades federales.

Es cierto que nada debería impedir que el Poder Central designe órganos desconcentrados a nivel de las regiones y localidades para estar allí presente también. Sin embargo, tales órganos no deberían tener competencias para la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, concernientes a esas regiones y localidades, pues, tal como lo dijimos antes, el desideratum constitucional es que sean los órganos de los estados y los municipios la plataforma básica de la descentralización, de suerte que, efectivamente, «comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida

para el ejercicio de las competencias en que concurran», tal como lo explica la Exposición de Motivos de la Constitución, en el pasaje varias veces citado en este trabajo.

Como una muestra incontestable del talante centralizador de este Decreto Ley, que nos obliga a relacionarlo entre las acciones gubernamentales más importantes que operan actualmente en contra del Estado federal y de la descentralización en nuestro país, está el hecho de que el mismo es la manifestación normativa más contraria a las autonomías que se haya producido en los últimos años en Venezuela. Bastaría para demostrar lo dicho, simplemente, destacar la pretensión de proscribir totalmente la palabra «autónomo» del texto de dicha Ley, al punto de que al dictarse este Decreto en el mes de julio de 2008, se modificó el nombre de los entes del Estado tradicionalmente denominados «institutos autónomos» para llamarlos en lo adelante «institutos públicos»[68]. Otro tanto ocurrió con los usualmente llamados «servicios autónomos sin personalidad jurídica», en lo adelante denominados «servicios desconcentrados sin personalidad jurídica». Sin embargo, ante el carácter constitucional de la denominación de los institutos autónomos, el cual se desprende de lo dispuesto en el artículo 142, en la reforma de dicho Decreto Ley de noviembre de 2014, hubo de suavizarse la mencionada pretensión mediante la utilización de la expresión «institutos públicos o autónomos».

Es obvio que Autoridades Regionales en funciones, con una concepción prejuiciada de la autonomía como la que se desprende de este Decreto Ley, que por fuerza de cosas es la concepción del Poder Central emisor del Decreto, asumirían, sin duda, con igual prejuicio la autonomía de los estados y de los municipios y actuarían con desprecio de las competencias de estos.

68 Ver: artículos 94 y 98 del Decreto Ley.

2.3. La Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas[69]

Ninguna duda cabe que otra de las aberrantes agresiones al proyecto de construir el Estado federal cooperativo y descentralizado contemplado en nuestra Constitución, es la promulgación de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y la serie de actos ejecutivos y legislativos que le siguieron.

En efecto, inmediatamente después de promulgada la citada ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 39.156 del lunes 13/04/2009, en la cual se organiza, finalmente, como entidad federal, al Distrito Capital, en poco más de veinte días fue designada la Jefe de Gobierno de esa entidad[70], sancionada y promulgada la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital[71], y sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto del Distrito Capital para el Ejercicio Fiscal 2009[72]. Unos meses más tarde, con la finalidad de liquidar definitivamente al Distrito Metropolitano de Caracas[73], fue sancionada la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles

69 Al respecto, ver nuestro escrito: «La Ley Especial sobre la organización y régimen del Distrito Capital y la subversión gubernamental contra el federalismo y la descentralización» en: Leyes sobre el Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas, Colección Textos Legislativos Nº 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009.

70 G.O.RBV Nº 39.157 del martes 14/04/2009.

71 G.O.RBV Nº 39.170 del lunes 04/05/2009.

72 G.O.RBV Nº 39.172 del miércoles 06/05/2009.

73 El cual había sido creado, como dijimos antes, mediante la ya citada Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano, sancionada por la propia Asamblea Nacional Constituyente (ver: G.O. Nº 36.906 del 8/03/2000).

del Área Metropolitana de Caracas[74], la cual, en lugar del referido Distrito Metropolitano creó, como lo indica el mismo nombre de la ley, la figura del Área Metropolitana de Caracas.

Si antes hicimos referencia a ataques al régimen de los estados que significaban verdaderas ablaciones de sus competencias, todo ello logrado mediante estratagemas consistentes, básicamente, en modificaciones legales que sin embargo no atentaban contra la existencia misma de las instituciones afectadas y de sus autoridades, en los casos de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, todo estuvo directamente dirigido a aniquilar a la autoridad y al régimen previsto conforme a las normas de la Constitución para asegurar y desarrollar la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República y a regresar a la vieja y superada fórmula del antiguo Distrito Federal absolutamente dependiente del Poder Central.

En lo que se refiere a la primera de las leyes citadas, con pocas consideraciones se puede hacer evidente el carácter groseramente inconstitucional de esta ley y su inviabilidad como solución para un arreglo institucional adecuado para la ciudad de Caracas.

Ciertamente, sin dejar de reconocer que el Distrito Capital es una entidad federal claramente contemplada en la Constitución como parte integrante de la organización político-territorial de la República[75]; y sin tampoco desconocer que la Asamblea Nacional es competente para legislar sobre la organización y régimen del Distrito Capital[76]; afirmamos, sin embargo, que la citada ley sobre el Distrito Capital, es

74 G.O.RBV Nº 39.276 del 01/10/2009.

75 Artículo 16 de la Constitución.

76 Artículo 187.1, en concordancia con el 156.10, ambos de la Constitución.

francamente violatoria de la Constitución por las razones que expondremos a continuación.

En primer lugar, porque su regulación es absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas, como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución. En efecto, se trata de una ley que altera, marcadamente, la lógica que se deriva de la regulación constitucional, según la cual la ciudad de Caracas exige un gobierno que para asegurar su unidad político-territorial integre a dos niveles los municipios del Distrito Capital y los correspondientes al estado Miranda, preservando la integridad territorial de este estado[77], lo cual había sido desarrollado por la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas dictada por la Asamblea Nacional Constituyente el 28/01/2000[78]. Mucho se ha especulado sobre la racionalidad de esta última ley citada, debido no solo a las vacilaciones en que incurrieron los constituyentes cuando sancionaron las disposiciones que se refieren a esta materia[79], sino, también, al error evidente en que incurrieron cuando, en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, denominaron «Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital» a la ley aludida en el segundo aparte del artículo 18, que, obviamente, tiene y debe siempre tener un alcance que trasciende al Distrito Capital[80], pues, como dijimos, debe integrar en un sistema de gobierno municipal

77 Artículo 18, segundo aparte, y Disposición Transitoria Primera, ambos de la Constitución.

78 G.O. Nº 36.906 del 08/03/2000.

79 En un trabajo anterior pudimos referirnos más concretamente a estas vacilaciones (Sánchez Falcón, 2007:616-618).

80 Es de destacar que los problemas derivados de esas vacilaciones y de ese error no fueron solventados por la extremadamente confusa sentencia Nº 1.563 del 13/12/2000, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Suprema de Justicia, con ocasión del recurso de interpretación interpuesto por el entonces Alcalde Metropolitano de Caracas, Alfredo Peña.

a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda, «para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad», según sus propias palabras. Sin embargo, una interpretación lógica de las disposiciones constitucionales sobre la materia obliga a asumir que el régimen dispuesto por ellas para la ciudad de Caracas debe entenderse, tal como lo asumió el legislador de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y como lo ha demostrado contundentemente el profesor Manuel Rachadell (2003:3271-3312), como un régimen asimétrico en el que las autoridades del gobierno municipal de mayor nivel y las autoridades del Distrito Capital deben confluir en las mismas personas (alcalde metropolitano y cabildo metropolitano) y ostentar una doble condición, porque en el ámbito territorial del Distrito Capital ejercerían, adicionalmente las competencias que corresponden a esta entidad federal. Obviamente, la organización y régimen previstos para el Distrito Capital en la recién dictada ley sobre esta entidad federal, en la medida en que crean una nueva autoridad para la ciudad de Caracas, denominada Jefe o Jefa de Gobierno[81] del Distrito Capital, con competencias y recursos que hasta ahora han correspondido al Alcalde Metropolitano, altera por completo la lógica que se deriva de la regulación constitucional sobre la materia.

Pero, además, la LESORDC, es una normativa que, contrariamente a lo que debe ser una ley de esa especie, rompe con la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, en tanto y en cuanto concibe a esta como reducida al territorio que correspondía al extinto Distrito Federal y que ahora comprende el territorio del municipio Libertador. Es decir, en lugar de asegurar esa unidad, la fragmenta. Esto lo reconoce expresamente la Ley cuando en su artículo 3 establece que el

81 Artículos 2, 7, 8, 9 y 10 de la LESORDC.

régimen especial del Distrito Capital se crea para «profundizar el desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas» (expresión esta, por cierto, utilizada por el constituyente para referirse al cometido de la ley especial sobre el área metropolitana y no a la del Distrito Capital) y luego, al definir en el artículo 4 los límites del Distrito Capital, los circunscribe al municipio Libertador. Esto es, erradamente entiende que la ciudad de Caracas se limita al municipio Libertador. Y, por si fuera poco, configura otro reconocimiento de esta manera de entender qué es la ciudad de Caracas, el hecho de que se reserve el subsidio de Capitalidad al solo Distrito Capital, como si el resto de la ciudad de Caracas no fuere también capital de la República[82]. Por todo ello, repetimos, la LESORDC se configura, a no dudar, como una ley absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución.

Pero, por otra parte, es evidente que la ley que comentamos se configura, también, como una ley groseramente inconstitucional al violentar a la Carta Magna en normas y principios fundamentales que el único que podría modificar sería el constituyente originario. Esta violación es de tal monta que no vacilamos en señalar que con ella se desnaturaliza al Distrito Capital como entidad política.

En efecto, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4, 6 y 16 de la Constitución, luce como una osadía intolerable que se pueda desconocer que el Distrito Capital es una de las entidades políticas que conforman la República Bolivariana de Venezuela como Estado federal. Además, por lo dispuesto en el segundo de los artículos constitucionales antes citados, que por añadidura ostenta el rango de principio constitucional fundamental, el gobierno de las entidades políticas que

82 Artículo 14.1 de la LESORDC.

componen a la República, entre las cuales por ende, se encuentra el Distrito Capital, deberá ser siempre electivo y de mandatos revocables. Electivo, significa que su designación debe provenir de una elección popular con votaciones libres, universales, directas y secretas, en la que los ciudadanos ejerzan el derecho al sufragio garantizado en la Constitución[83]. De mandatos revocables, comporta que se trate de un cargo o magistratura de elección popular, sujeta a un período fijo de duración en la función, de suerte que a la mitad de ese período los electores puedan dejar sin efecto ese mandato, en las condiciones y circunstancias permitidas por la Constitución[84].

Ninguna duda cabe que nuestra Constitución –tal como lo dijimos antes cuando referimos los indicadores formales de nuestro federalismo– quiso hacer del Distrito Capital una entidad política autónoma con gobierno propio no dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, una entidad que por mandato de lo previsto en el artículo 6 de la Constitución operara como una entidad con gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. Tal es el sentido que se desprende, claramente, del hecho de que del complejo de las atribuciones del Presidente de la República, contempladas en el artículo 236 de la Constitución, haya desaparecido la que era tradicional facultad de nombrar y remover al Gobernador de la parte oeste de la ciudad de Caracas; así como también que de lo contemplado en el artículo 189.2 de la Constitución, se haya previsto, para el Distrito Capital, autoridades de similar jerarquía a la de los gobernadores de estado.

Ahora bien, no obstante la claridad de estas disposiciones, sorprende que la LESORDC haya establecido,

83 Artículo 63 de la Constitución.

84 Artículo 72 de la Constitución.

desconociendo el carácter de entidad política que tiene el Distrito Capital y desconociendo también que su gobierno debe ser electivo y de mandatos revocables, que «El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela»[85]. Vale decir, se ha instaurado en el Distrito Capital un gobierno que no es electo y, que por tanto no podrá ser revocado por los electores.

Es decir, con esta regulación de la LESORDC se ha desnaturalizado, completamente, la condición de entidad política de la Federación que ostenta el Distrito Capital y se le ha dado el tratamiento de una simple dependencia del Poder Central. Ello, aunado al hecho de que de esta manera se despoja al electorado del Distrito Capital de la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio previsto en el artículo 63 de la Constitución.

Estas groseras inconstitucionalidades no pueden considerarse superadas con la aprobación de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, normativa esta mediante la cual se redujeron significativamente las competencias y los recursos presupuestarios asignados legalmente al extinto Distrito Metropolitano de Caracas, con la sola finalidad de neutralizar políticamente al Alcalde Metropolitano, de tendencia política opuesta al gobierno central y que había sido electo para el período en curso cuando se dictó la mencionada Ley especial. Sobrarían los comentarios con los cuales apoyar la afirmación de que si no se eliminó definitivamente la figura del Alcalde Metropolitano de Caracas fue por la necesidad de hacer ver que no se quería desconocer la voluntad popular que eligió al referido Alcalde Metropolitano.

85 Artículo 7 de la LESORDC.

2.4 La Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la nueva Ley de Asignaciones Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos

En fecha 29/07/2010, fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, las referidas leyes[86]. Con la primera de ellas se liquida al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y con la segunda se crea un nuevo régimen para las asignaciones económicas especiales a que alude la Constitución en el artículo 156.16, disposición esta en la cual, expresamente, se prevé que la ley nacional establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situadas minas, hidrocarburos, bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones en beneficio de otros estados[87].

En ambas leyes quedaron consignadas regulaciones por las cuales se establece que los recursos que en las leyes anuales de presupuesto venían siendo asignados al FIDES, así como los recursos que tienen carácter de asignaciones económicas especiales, quedan, ahora, a la absoluta disposición

86 Ver: G.O.RBV Nº 5.991 Extraordinario, del 29/07/2010.

87 La hasta entonces vigente Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) es de 13/10/2006, (G.O.RBV Nº 5.824 Extraordinario). Allí se definió como *Asignación Económica Especial Derivada de las Minas e Hidrocarburos*, la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de veinticinco por ciento del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas, una vez deducido de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, a repartirse entre los estados, en un setenta por ciento para aquellos en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos y en un treinta por ciento entre los estados en cuyos territorios no se encuentre dichos bienes (artículos 2 y 6 de esa Ley).

del Poder Nacional[88]. Es esta la fase final de un proceso de despojo de los recursos financieros de los entes subnacionales, que había venido desarrollándose lentamente.

Había sido una constante de las acciones de desmantelamiento del federalismo y la descentralización, la unilateral disposición de las principales fuentes financieras previstas constitucionalmente para los estados y municipios, por parte del Poder Nacional.

Las principales fuentes de recursos de los entes subnacionales en nuestro país están constituidas, por las transferencias, subvenciones y asignaciones especiales a los estados, de las cuales participan también los municipios.

La más conocida de esas aportaciones es el Situado Constitucional, concebido en los numerales 4 y 5 del artículo 167, como una partida no menor del quince por ciento ni mayor del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional[89], la cual se distribuye entre los estados y el Distrito Capital, en un treinta por ciento por partes iguales y el setenta por ciento restante en proporción a la población.

Adicionalmente, los estados y los municipios contaban con los recursos que venían siendo asignados por la Ley de Presupuesto Anual al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Este último Fondo, tenía por objeto promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios, y se integraba, principalmente, con recursos provenientes de

88 Ver: Disposición Final Primera de la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y artículo 1 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos.

89 Según la Ley de Presupuesto 2009, dicha cifra se encontraba entonces estimada en Bs. 31.029.000.494,00 representativa del 20% de los ingresos ordinarios calculados en Bs. 155.145.032.468,00.

una partida del presupuesto nacional, cuyo monto era aprobado por la Asamblea Nacional en un porcentaje no inferior al quince por ciento del ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Valor Agregado[90].

Igualmente, deben contar los estados con las asignaciones económicas especiales a que alude la Constitución en el artículo 156.16. Finalmente, deberían también incluirse entre las transferencias para los estados, las que puedan provenir del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) previsto en el artículo 321 de la Constitución, destinado a garantizar la estabilidad del gasto público, en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Respecto de este Fondo es necesario aclarar que desde años anteriores a la vigencia de la Constitución actual, ya había sido creado el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), con el fin de procurar que las fluctuaciones, no de todos los ingresos ordinarios sino solo del ingreso petrolero, no afectaren el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país[91].

Ahora bien, ha sido una constante que el Poder Nacional disponga unilateralmente de todas esas fuentes de recursos. En algunos casos, mediante la modificación de las leyes respectivas, para disminuir sensiblemente las asignaciones que

90 La última Ley Sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) es del 22/03/2006, G.O.RBV Nº 5.805, Extraordinario, de esa misma fecha. Según la Ley de Presupuesto 2009, esta cifra se encontraba estimada en Bs. 5.237.765.934,00, representativa del 15% del ingreso real estimado por IVA, calculado en Bs. 34.918.439.560.

91 El Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) fue, finalmente creado por ley del 27/11/2003 (G.O.RBV Nº 37.65 del 04/04/2003), posteriormente modificada sucesivamente para no causar ingresos al Fondo «a los fines de proveer a la aplicación de la reglas y desarrollos institucionales contemplados en este Decreto», la última de ellas por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea el Fondo Para la Estabilización Macroeconómica, G.O.RBV Nº 38.846 del 09/01/2008.

corresponden a los estados y municipios, como ocurrió con las modificaciones de las leyes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de las Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), en las cuales, para asignar recursos a los consejos comunales se disminuyó la participación de estados y municipios en los ingresos que nutren tales asignaciones[92]. En otros casos, porque se han desactivado instituciones previstas constitucionalmente para proveerles de ingresos, cuando ello fuere necesario. Tal es el caso del Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM), desactivado inmediatamente después de su creación con la excusa incumplida «de proveer a la aplicación de las reglas y desarrollos institucionales contemplados» en el Decreto que lo creó, cerrándose así una eventual fuente de recursos para estados y municipios.

Pero, con las leyes a que se refiere este acápite, el Poder Nacional –particularmente el Poder Ejecutivo Nacional, con el apoyo de una mayoría parlamentaria circunstancial–, pretendió completar su propósito de controlar totalmente el uso de los recursos por parte de estados y municipios, regulando las transferencias para la descentralización y por concepto de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos. Para ello dispuso que todos estos recursos se integren a los fondos que maneja el Fondo de Compensación Interterritorial[93], a través de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

---

92 En el caso del FIDES, la participación de los estados y municipios en el ingreso real estimado por IVA, disminuyó en un treinta por ciento que es la cantidad que ahora se asigna a los consejos comunales. Y en el caso de la LAEE, disminuyó en el mismo porcentaje y por el mismo concepto la participación de los estados y municipios en los ingresos fiscales recaudados por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas.

93 Creado por la citada Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (G.O.RBV Nº 5.963 Extraordinario, del 22/02/2010).

En nuestro concepto, tal regulación atenta contra el federalismo y la descentralización queridos por nuestros constituyentes, no solo porque el poder de las autoridades centrales aumenta sensiblemente desde luego que, en materia de descentralización, la última palabra la tendrá el Presidente de la República[94], sino porque ella supone que los recursos financieros integrados al Fondo de Compensación Interterritorial habrán de ser distribuidos no solo entre los estados y los municipios, sino también entre entes distintos a estos, no previstos en las normas constitucionales y absolutamente controlados por el poder central. Ello, sin duda, representará una sensible disminución de recursos para estados y municipios.

Sea suficiente para ilustrar lo que venimos diciendo acerca de que, en detrimento de estados y municipios se repartirán recursos a otros entes no previstos en la Constitución, transcribir lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, el cual dispone:

> «Artículo 39. La transferencia de recursos a las entidades político-territoriales, los Distritos Motores de Desarrollo, las comunas y a las organizaciones de base del Poder Popular, requeridas mediante solicitud expresa de éstas, se hará mediante la apertura de fideicomisos, previa aprobación del respectivo proyecto por parte de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno y de conformidad con el marco de prioridades establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en el Plan de Trabajo de los respectivos Distritos Motores de Desarrollo y de los Planes de desarrollo regional respectivos».

En todos estos casos, a los cuales obviamente se une la contumaz negativa del Poder Nacional para aprobar la Ley de Hacienda Pública Estadal, importante instrumento para

94 El artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno dispone que las competencias de la plenaria de dicho Consejo, en los aspectos sustantivos de la descentralización se limitan a formularle proposiciones al Presidente de la República.

fortalecer las finanzas de los entes subnacionales, estamos en presencia de actitudes unilaterales del Poder Nacional en las cuales para nada se ha pensado en las instituciones previstas en la Constitución y que deberían ser la sede para una distribución concertada, justa y equilibrada de recursos.

Debe quedar claro que las consideraciones críticas que estamos formulando a la reformulación de la distribución de recursos entre entidades y organizaciones de la Nación contenida en las nuevas regulaciones antes analizadas, no significan una negativa intransigente a que si tales formas de distribución son más eficaces y eficientes para los objetivos de desarrollo económico, social y humano de nuestras comunidades, sean entonces utilizadas. Lo que estamos señalando es que ellas no se avienen a las regulaciones en las que quedó consignada la fórmula federal y descentralizada de nuestra Constitución. Si ello es lo que se quiere, debe lograrse no por la imposición de una mayoría circunstancial que irrespete las normas, principios y valores de nuestra Constitución, sino mediante el ejercicio del poder constituyente del colectivo nacional.

2.5 Las «Leyes del Poder Popular»[95]

95 Lo que sigue reproduce, con las actualizaciones correspondientes, nuestro trabajo «Las leyes del poder popular como el orden jurídico de una pretendida transición hacia el socialismo. Análisis crítico», en Erga Omnes Nº 7, Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas 2011. Sobre las leyes del Poder Popular ver, también, Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal, Allan R. Brewer Carías et al., Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos Legislativos Nº 50, Caracas 2011; así como, también del profesor Brewer Carías, «La inconstitucional creación de un 'Estado comunal del poder popular' en Venezuela y la desconstitucionalización del Estado de derecho», consultable en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201035..%20Brewer.%20LA%20CREACI%C3%93N%20DEL%20ESTADO%20COMUNAL%20Y%20LA%20DESCONSTITUCIONALZIACI%C3%93N%20DEL%20ESTADO%20DE%20DERECHO%20EN%20VENE%29.pdf>. Asimismo, «Alcance e implicaciones del Poder Popular en Venezuela»

A partir del año 2009, en Venezuela, se ha venido sancionando y promulgando un conjunto de leyes en las que se plantean supuestas formas de autogobierno o ejercicio directo de la soberanía conjuntamente con nuevas formas de organización y división político-territorial del país, que no son otra cosa que el esfuerzo final y definitivo de desmantelamiento del Estado federal cooperativo previsto en la Constitución. Es de destacar que ese conjunto de textos normativos al que ahora aludimos está integrado tanto por leyes nuevas que directamente se refieren a la organización institucional básica de un orden jurídico concebido para una supuesta transición hacia la sociedad socialista, como por reformas de leyes que tienen por objeto regulaciones concernientes a las potestades o competencias de las entidades político-territoriales previstas en la Constitución y que han sido modificadas, precisamente, con el propósito de intentar armonizarlas con las señaladas nuevas leyes dictadas.

Las reformas y nuevas leyes a las que nos estamos refiriendo son los textos normativos señalados a continuación, con indicación de sus datos de promulgación y publicación:

- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) (GORBV Nº 39.335, de 28/12/2009).
- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) (GORBV Nº 5.963 Ext., de 22/02/2010).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (RLOCFG) (GORBV Nº 39.382, de 09/03/2010. Reimpresión por error de copia en GORBV Nº 39.416 de 04/05/2010 y reforma en GORBV Nº 39.655 de 13/04/2011).
- Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) (GORBV Nº 6.011 Ext., de 21/12/2010).

de Daniela Urosa M., consultable en: <www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Daniela Urosa.pdf>

- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP) (GORBV N° 6.011 Ext., de 21/12/2010).
- Ley Orgánica de las Comunas (LOC) (GORBV N° 6.011 Ext., de 21/12/2010).
- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC) (GORBV N° 6.011 Ext., de 21/12/2010).
- Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS) (GORBV N° 6.011 Ext., de 21/12/2010).
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) (GORBV N° 6.015 Ext., de 28/12/2010).
- Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) (GORBV N° 6.017 Ext., de 30/12/2010).
- Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEPCPP) (GORBV N° 6.017 Ext., de 30/12/2010).
- Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal (LOJEJPC) (GORBV Nº 39.913 del 02/05/2012).
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones (LOTPPGACSBA) (GORBV Nº 40.540 del 13/11/2014), modificatorio del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (LOGCCOA) (GORBV Nº 6.079 Extraordinario del 15/06/2012[96]).

96 De manera inexplicable, por no decir irresponsable, la mencionada publicación en la Gaceta Oficial denomina a este acto «*Proyecto de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Co-*

Es a tal conjunto de leyes a las que denominamos *Leyes del Poder Popular*. Y, como se expresa textualmente en algunas de ellas, se trata de leyes que han sido producidas con ocasión de los esfuerzos que se realizan para «la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social»[97]; o, dicho de otra manera, «a fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico»[98].

El análisis del orden jurídico establecido en ese conjunto de leyes supone, entonces, el examen coordinado de las instituciones creadas por esos textos legales, así como del marco conceptual que les sirve de soporte.

2.5.1 Marco conceptual de las Leyes del Poder Popular

Comencemos por analizar el marco conceptual que le sirve de contexto al conjunto de las instituciones creadas por las leyes del poder popular.

A Noción de socialismo

Conviene comenzar por señalar que para el conjunto de los textos legales en comento existe una precisa y única noción de socialismo que lo concibe así:

> «*Socialismo*: El socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. *Para ello es necesario el desarrollo*

munitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones».

97 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Con alguna pequeña diferencia de redacción, la misma idea la expresa el artículo 1 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

98 Artículo 3 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales» [99] (cursivas nuestras).

Teniendo en cuenta que es difícil concebir un modelo de relaciones sociales de producción que no postule como valores fundamentales del mismo la convivencia solidaria, la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el trabajo como productor de bienes y servicios para la satisfacción de la necesidades humanas, valores estos mencionados en la transcrita definición, puede afirmarse que lo específico de la definición del socialismo contenida en las Leyes del Poder Popular es el señalamiento de que para el logro de esos valores es necesario *el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos.*

Así las cosas, para comprender apropiadamente qué debe entenderse por socialismo, en los términos antes expresados, parece evidente que hay que indagar, también, sobre el concepto que las Leyes del Poder Popular tienen sobre lo que es *propiedad social* y lo que son *factores y medios de producción básicos y estratégicos.*

En relación a lo primero, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal considera a la propiedad social de la siguiente manera:

«*Propiedad Social*: El derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de una vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición o naturaleza propia son del dominio del Estado; bien

99 Artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Artículo 8.14 de la Ley Orgánica del Poder Popular. Artículo 4.14 de la Ley Orgánica de las Comunas.

sea por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantice el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social»[100].

Por la amplitud de los términos utilizados para definir la propiedad social cabe señalar que cualquier empresa u organización productiva podrá ser considerada como un bien susceptible de apropiación social, toda vez que de cualquier empresa se podrá predicar o que es estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o que su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social. Además, comoquiera que la sociedad estará siempre representada por el Estado, de manera que lo social terminará equivaliendo a lo estatal, se sigue de ello que la propiedad social terminará siendo igual a la propiedad estatal. Vale decir que se puede señalar que cualquier empresa sería susceptible de ser considerada como un bien estatal.

Por otra parte, no existe definición alguna en la Leyes del Poder Popular acerca de lo que debe entenderse por medios o factores de producción *básicos o estratégicos*, de donde resulta, por defecto, que será competencia de los órganos estatales definir cuáles sean tales medios o factores de producción. Dicho de otra manera, serán medios o factores de producción básicos o estratégicos los que los órganos estatales decidan.

De todo ello se puede concluir que el socialismo que plantean las Leyes del Poder Popular es un socialismo que se coloca en la antesala del socialismo marxista-leninista, el socialismo estatizante o colectivista, que como es sabido es un modelo de organización social en el cual la propiedad privada

100 Artículo 6.15 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

de los factores y medios de producción se halla proscrita; no existe. Allí todos los medios de producción son del Estado.

De manera, pues, que lo que pretenden las Leyes del Poder Popular es la creación de un orden jurídico que facilite la transición hacia un modelo de sociedad en el que la propiedad privada de los medios de producción, y por tanto la propiedad privada, quede degradada a tal punto que hasta podría desaparecer.

Por otra parte, el orden jurídico que se pretende crear con las denominadas Leyes del Poder Popular estará dominado por un conjunto de nociones a las que es preciso referirse seguidamente.

B *Las nociones básicas del orden jurídico postulado por las Leyes del Poder Popular*

El examen concatenado del conjunto de textos normativos que integran las Leyes del Poder Popular indica que todo el orden jurídico que con ellas se establece, se encuentra fundamentado en tres nociones basilares, a saber: la noción de *Poder Popular*, la noción de *Estado comunal* y un *nuevo concepto de la descentralización territorial* contemplada en la Constitución. Analicemos cada una de esas nociones basilares:

B.1 *El Poder Popular*

El Poder Popular sería una modalidad de ejercicio directo de la soberanía por parte de la *comunidad organizada* y a través de las *instancias del Poder Popular*, es decir, al margen de los hasta ahora denominados órganos del Poder Público. Estas dos figuras, a su vez, son explicadas en las regulaciones de las Leyes del Poder Popular de la siguiente manera:

La *comunidad organizada* estaría constituida por organizaciones populares de ciudadanos, creadas para la búsqueda del bienestar colectivo y articuladas a una instancia del poder popular; ejemplos de ellas serían los consejos de distinto

tipo: consejos de trabajadores, de campesinos, de pescadores y cualquier otra organización social de base (ver arts. 8.5, 9-10 LOPP y 4.5 LOC).

Las *instancias del Poder Popular* serían las estructuras de niveles para el supuesto autogobierno, a saber: la comuna y los sistemas de agregación de estas. Tales sistemas de agregación estarían conformados por: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y otras que se constituyan por iniciativa popular (ver arts. 8.9, 14 y 15 LOPP y arts. 4.12 y 58 a 61 LOC).

Esto es, cualquier organización de ciudadanos debidamente constituida, en la medida en que se vincule a alguna de las entidades que conforman las instancias del poder popular, puede aspirar al ejercicio del autogobierno o ejercicio directo de la soberanía para la «formulación, ejecución y control de funciones públicas» (art. 14 LOPP).

Ahora bien, de las regulaciones que importa destacar de las Leyes del Poder Popular es conveniente señalar las que se refieren a las relaciones del Poder Popular con los órganos del Poder Público. Obviamente, si como antes vimos el Poder Popular es una modalidad de ejercicio de la soberanía, las relaciones a las cuales queremos aludir son las de las organizaciones e instancias del Poder Popular con los órganos del Poder Público previstos en la Constitución, en particular con los estados y los municipios.

Del contexto de esas regulaciones, puede deducirse que tales relaciones están dominadas por tres principios o, mejor, reglas de comportamiento institucional. Estos principios o reglas de comportamiento institucional son: *la obligación de acompañamiento de las iniciativas populares* (23 LOPP); *la regla de «gobernar obedeciendo»* (24 LOPP); y *la obligación de transferir funciones* (27 LOPP y 64 LOC). Estas reglas de comportamiento institucional se hallan contenidas en las siguientes disposiciones:

a) *La obligación de acompañamiento de las iniciativas populares*, se halla contemplada en los artículos 23 de la Ley Orgánica del Poder Popular y 62 de la Ley Orgánica de las Comunas, así:

> «Artículo 23. Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo.»

> «Artículo 62. Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno.»

b) *La regla de «gobernar obedeciendo»*, se encuentra establecida en el artículo 24 de la misma Ley Orgánica del Poder Popular, así:

> «Artículo 24. Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.»

c) Y, en fin, *la regla de la obligación de transferir funciones*, se encuentra expuesta en los artículos 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular y 64 de la Ley Orgánica de la Comunas, ambos del mismo tenor, así:

> «Artículo 27 y 64. La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidas a aquellos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo».

Puede advertirse, fácilmente, del enunciado de cada una de esas disposiciones que, por el tono imperativo en que

están formulados dichos enunciados, de ellos derivan, en todos los casos, verdaderas obligaciones para los órganos, entes e instancias del Poder Público. Aun más, puesto que, como veremos seguidamente, el Poder Ejecutivo Nacional ostenta un cierto carácter de órgano rector de toda esa pretendida modalidad de ejercicio directo de la soberanía o de autogobierno, quienes en verdad quedarán plenamente obligados por esas reglas de comportamiento institucional serán, sin lugar a dudas, los estados y los municipios.

En efecto, los mencionados principios o reglas de comportamiento institucional, deben ser considerados a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Popular, según el cual el Poder Ejecutivo Nacional es el responsable de mantener la coherencia de las acciones de las instancias del poder popular con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitario. Según lo dispuesto en ese artículo:

> «Artículo 25. El Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitario.

Vale decir, en casos de discrepancias, desencuentros o diferencias entre organizaciones e instancias del Poder Popular con los órganos del Poder Público, sobre el cumplimiento de las referidas reglas, la última palabra la tendrá siempre el Poder Ejecutivo de la República, de suerte que la imperatividad de las referidas reglas sobre los órganos del poder público operará fundamentalmente sobre los estados y los municipios.

Como puede fácilmente advertirse, con base en esas reglas de comportamiento institucional que solo obligarán a

estados y municipios, estos deberán priorizar la atención a prestar a la formación de las comunas y demás instancias del poder popular, obedecer lo que desde estas se disponga y a transferirles sus competencias. Esto es, deberán desdibujar su perfil institucional en beneficio del denominado poder popular, todo ello al margen de la regulación prevista para el poder estadal y para el poder municipal en la Constitución vigente en la República.

B.2 *El Estado comunal*

Por lo que se refiere a la segunda de las nociones básicas del orden jurídico establecido en las Leyes del Poder Popular, vale decir el Estado comunal, cabe destacar que ella se halla expuesta en el art. 8.8 de la LOPP y en el art. 4.10 de la LOC, en los mismos términos en ambas leyes, de la siguiente manera:

> «Artículo 8.8 y 4.10. Estado comunal: Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado comunal es la comuna».

Al tratar de identificar los elementos más importantes de esa definición destaca lo siguiente:

Dado que la definición contiene elementos de la noción de Poder Popular (modalidad de ejercicio de la soberanía: el poder es ejercido directamente por el pueblo), así como de la noción de socialismo (modelo de relaciones de producción basado en la propiedad social), nos queda como elemento específico del Estado comunal que se trata de una forma de organización político social en la cual la célula fundamental es la comuna.

Ahora bien, comoquiera que la comuna –como vimos antes– es una de las estructuras o instancias para el ejercicio del poder por parte de las comunidades organizadas, la cual, además, admite –como también vimos– sistemas de agregación en ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales, síguese de ello que el Estado comunal más que una forma de organización político social es una forma de división político-territorial, con verdaderas entidades locales y regionales. Más adelante veremos que esa forma de división político-territorial envuelta en el Estado comunal, se hallará mediatizada o condicionada por el Poder Nacional a través de los Distritos Motores de Desarrollo, previstos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y cuya definición se encuentra expuesta en el Reglamento de esa Ley, en donde se los califica como unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional, integradas a un Eje de Desarrollo Territorial que sería una unidad territorial de carácter estructural *supralocal*[101].

Debe entenderse, entonces, que el Estado comunal es la estructura de más amplio nivel (la totalidad) para el ejercicio del poder popular, cuyo componente indivisible o nuclear es la comuna, entidad local definida por el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas así:

> «Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación»[102].

101 Ver: artículos 3, 18 y 19 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

102 La misma definición se encuentra en el artículo 3 del Reglamento

Conforme a esta definición es incontestable que la comuna es una entidad local, lo que refuerza nuestra anterior afirmación según la cual el Estado comunal es una forma de organización o división político-territorial. Aun más, que la comuna es una entidad local es hoy una realidad incontrovertible. Así lo dispone la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuya última reforma se las incluyó expresamente entre las entidades locales[103].

Por otra parte, es una característica importante de esta división político-territorial implicada en el Estado comunal, el hecho de que los elementos que la integran: comunas, ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales, poseerán ámbitos territoriales que podrán o no coincidir con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y en el artículo 9 de la Ley Orgánica de las Comunas que expresamente señalan lo que se copia a continuación:

> «Artículo 18. *Organización del Espacio Territorial.* Sin perjuicio de las entidades territoriales ni de la composición del espacio geográfico nacional, éste contará con Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial y los Distritos Motores de Desarrollo y su desagregación en ejes comunales, comunas, zonas de desarrollo, ejes de desarrollo y corredores productivos cuyo ámbito espacial podrá o no coincidir con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio.»

> «Artículo 9. *Organización político-territorial.* Atendiendo a condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico donde se constituya la comuna, podrá coincidir o no con

de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

103 Artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República».

Asimismo, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal expresamente previó en su artículo 19, lo siguiente:

«Artículo 19. [*omissis*]... La comuna, como entidad local de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del municipio o entre los límites político-administrativos de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya».

En síntesis, esta segunda noción básica del orden jurídico que se pretende establecer con las Leyes del Poder Popular, vale decir, el Estado comunal, no es más que una nueva forma de organización o división político-territorial cuyos diversos elementos podrán o no coincidir con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales.

B.3 *Nuevo concepto de la descentralización territorial*

La tercera de las nociones basilares del orden jurídico contemplado en las Leyes del Poder Popular, más que una figura institucional creada *ex-novo* es una nueva manera de entender la descentralización territorial prevista en la Constitución de 1999.

En efecto, la descentralización se encuentra definida en la Constitución como una política nacional para acercar el poder a la población creando mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales[104].

104 Artículo 158 de la Constitución.

Aparentemente, con fundamento en esa noción constitucional se pretende *«empoderar al pueblo»* mediante la formas de autogobierno del Estado comunal, vale decir, mediante las instancias del poder popular.

Con base en esas premisas, la descentralización se concibe, no como la transferencia de competencias y servicios desde el Poder Nacional hacia los estados y municipios y desde éstos hacia las comunidades organizadas, sino como la transferencia de competencias y servicios a las instancias del poder popular y de éstas hacia la comunidad organizada.

Podría pensarse que las instancias del poder popular pudieren calificar como los nuevos sujetos de la descentralización contemplados en el artículo 184, numeral 6, de la Constitución y que, en consecuencia, esa nueva manera de entender la descentralización territorial prevista en la Constitución de 1999, es absolutamente correcta. Sin embargo, un análisis del asunto a la luz de la interpretación concordada de los artículos 157, 158, 165, 184 y 185 de la Constitución nos lleva a conclusiones distintas. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

2.5.2 Las instituciones del nuevo orden jurídico creado por las Leyes del Poder Popular

De todo cuanto hemos expuesto hasta aquí puede, entonces, afirmarse que el Estado comunal es una forma de división político-territorial para el ejercicio del autogobierno que integra las siguientes estructuras o niveles: en el ámbito local se encuentran las comunas y las ciudades comunales; en el ámbito *supra* local se hallan las federaciones comunales y los distritos motores de desarrollo, y en un nivel más amplio, que bien podríamos llamar regional, estarían las confederaciones comunales[105].

105 Ver: artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

Es menester precisar que, a nuestro juicio, no obstante figurar como instancias del poder popular, los consejos comunales no califican como elementos de la división político-territorial del Estado. Lo creemos así pues consideramos que estos entes son simples asociaciones de ciudadanos a las que el Estado les reconoce algunos atributos, pero que, en propiedad, no se configuran como entes estatales. Son instancias de articulación de los miembros de la comunidad pero que carecen de la cualidad de ser órganos del Estado; lo cual sí es propio de los otros entes arriba mencionados.

De acuerdo a las regulaciones hasta ahora dictadas solo existen elementos para el análisis de los consejos comunales –con la particularidad antes indicada–, de las comunas y de los Distritos Motores de Desarrollo, pues de las otras figuras contempladas en las Leyes del Poder Popular existen sólo las menciones que de ellas se hacen como sistemas de agregación de comunas, sin ninguna otra especificación[106]. Revisemos, entonces, la regulación relativa a las primeras.

A *Los consejos comunales*

En los términos de las Leyes del Poder Popular, los consejos comunales son instancias de participación, articulación e integración de los ciudadanos y organizaciones sociales y populares, para permitir a estos «*ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa* de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social»[107]. Su constitución se halla regulada en la Ley Orgánica de los Consejos

106 El artículo 60 de la LOCC establece que las condiciones para la conformación de las ciudades comunales, las federaciones comunales y las confederaciones comunales, serán desarrolladas en el Reglamento de dicha ley que habrá de dictarse en un futuro.

107 Artículo 2, LOCC.

Comunales y su registro ante el Ministerio con competencia en materia de participación ciudadana[108] les otorga personalidad jurídica[109]. En su organización interna cuentan con: a) *la Asamblea de Ciudadanos del consejo comunal*; b) *el Colectivo de Coordinación Comunitaria*, integrado por los voceros de las unidades que se mencionan a continuación; c) *la Unidad Ejecutiva* integrada por los voceros de los comités de trabajo que se conformen en la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos; d) l*a Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria*, integrada por cinco habitantes electos en un proceso de elección popular; y, e) *la Unidad de Contraloría Social*, integrada, también por cinco habitantes de la comunidad electos, también, en un proceso de elección popular[110].

Conforme a las disposiciones de la Ley que los regula, la actuación de los consejos comunales deberá desarrollarse en el marco del denominado *ciclo comunal*, el cual debe comportar cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social. Dichas fases deberán estar avaladas por la Asamblea de Ciudadanos. Además, corresponde a los consejos comunales la elaboración de los proyectos socioproductivos para impulsar la propiedad colectiva[111]. Cabe señalar que lo que se entiende por proyecto socioproductivo lo define la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal como un «conjunto de actividades para la satisfacción de una necesidad colectiva formulado con base en los principios del sistema económico comunal»[112], sistema este también definido en la misma ley como un «modelo de

108 Hoy Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales.

109 Artículos 5 y ss y 17, LOCC.

110 Artículos 19, 24, 28, 30 y 333, LOCC.

111 Artículos 44 a 46 de la LOCC.

112 Artículo 6.17 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, bajo formas de propiedad social»[113].

En materia administrativa financiera, los consejos comunales contarán con los siguientes recursos:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial adscrito al Consejo Federal de Gobierno y en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
3. Los provenientes de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su propia actividad, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los provenientes de las donaciones.
6. Y cualquier otro recurso generado de actividad financiera legalmente permitida[114].

Establecen las regulaciones de la materia que los recursos aprobados y transferidos para los consejos comunales serán destinados a la ejecución de políticas, programas, y proyectos comunitarios contemplados en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral aprobado por la Asamblea de Ciudadanos[115].

La relación entre los consejos comunales y el Poder Ejecutivo Nacional no será solo de sujeción derivada de la dependencia económica del Presupuesto de la República, sino que estará dominada por la rectoría que dicho Poder ejercerá

113 Artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

114 Artículo 47 de la LOCC.

115 Artículo 50 de la LOCC, en concordancia con los artículos 4.9 y 23.5 *ejusdem*.

sobre ellos. No otra cosa se desprende de lo dispuesto en el artículo 56 de la ley que los rige y en el cual se establece lo siguiente:

> «Artículo 56. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos del poder Público».

Desde el punto de vista de su relación con la organización estatal, cabe señalar –como dijimos antes– que en nuestro concepto y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1 de la Ley que los regula, en el que al definir el objeto de ese texto normativo expresamente se señala que también forma parte de dicho objeto regular la relación de los consejos comunales con los órganos y entes del Poder Público, lo que equivale a colocarlos frente a estos y no entre estos, es forzoso asumir que los consejos comunales no se configuran como órganos del Estado, vale decir como órganos del Poder Público, sino, como dijimos antes, como instancias de participación de los ciudadanos para acceder a la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario. Una idea similar se desprende de lo dispuesto en la norma arriba citada relativa a la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional sobre los consejos comunales; también allí se les coloca frente a los órganos y entes del Poder Público y no entre éstos.

No puede afirmarse lo mismo de las otras estructuras de la división político-territorial que conforman el Estado comunal: las comunas y los distritos motores de desarrollo. Examinemos éstas.

B *Las comunas*

De acuerdo a los propios términos de la Ley Orgánica de las Comunas, estas son entidades locales integradas por comunidades vecinas organizadas para la administración y gestión de las competencias y servicios que, conforme al proceso de descentralización, les sean transferidas[116]. Como veremos, ellas ostentarán verdaderos poderes de imperio, como es propio de los órganos del Poder Público. Tendrán potestades ejecutivas, normativas, jurisdiccionales, de control fiscal y de planificación[117].

Promovida por la iniciativa popular, la comuna quedará constituida con la aprobación de la Carta Fundacional por la mayoría de los votos afirmativos que se emitan en el referéndum realizado al efecto[118].

La comuna contará con un *parlamento comunal* con facultades para sancionar *cartas comunales*, es decir, verdaderas leyes destinadas a «regular la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la comuna»[119]. Además, entre otras, destacan como competencias del parlamento comunal, la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal; la aprobación de los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo –órgano este al que nos referiremos más

116 Artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de las Comunas.

117 A la luz de los principios constitucionales que en alguna medida han sido recogidos por el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, las funciones de los órganos de los poderes públicos locales y regionales son la función ejecutiva, la función deliberante, la función de control fiscal y la función de planificación.

118 Artículos 8 al 16 de la Ley Orgánica de las Comunas.

119 Artículos 18 y 21 de la Ley Orgánica de las Comunas.

adelante–, y debatir y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la comuna[120].

Contará, asimismo, la comuna con un *consejo ejecutivo* como instancia de ejecución de las decisiones del parlamento comunal, al cual corresponderá, entre otras competencias, gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobadas por el parlamento comunal; así como articular sus actividades con los consejos comunales y los comités de trabajo[121] de estos, lo cual hará a través de sus comités de gestión[122].

Existirán, además, en cada comuna un *consejo de planificación comunal* encargado de coordinar las actividades para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal[123]; un *consejo de economía comunal* encargado de la promoción del desarrollo económico de la comuna dentro del *sistema de economía comunal*[124]; un *banco comunal* que, exceptuado de la regulación prevista en materia de bancos y otras instituciones financieras, tendrá como propósito gestionar, captar, administrar, transferir, financiar y facilitar los recursos financieros de la comuna[125], en particular, financiar proyectos socio-productivos orientados a la consolidación del modelo productivo socialista[126]; y un *consejo de contraloría comunal* que tendrá a su cargo la vigilancia, supervisión, evaluación y control social

120 Artículo 22 de la Ley Orgánica de las Comunas.

121 Artículo 29 de la Ley Orgánica de las Comunas.

122 Artículo 30 de la Ley Orgánica de las Comunas. Conviene señalar que los comités de gestión o de trabajo del Consejo Ejecutivo, se formarán por áreas.

123 Artículos 32 a 36 de la Ley Orgánica de las Comunas.

124 Artículos 37 a 39 de la Ley Orgánica de las Comunas.

125 Artículo 42 de la Ley Orgánica de las Comunas.

126 Artículo 43.2 de la Ley Orgánica de las Comunas.

sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular o el Poder Público. Es de destacar que los integrantes de cada uno de estos órganos de la comuna serán voceros electos bien por los consejos comunales, o por el parlamento comunal, o por las organizaciones socio-productivas de la comuna. En todo caso, electos en elecciones de segundo grado.

Particular comentario exige la regulación de la ley que rige a las comunas que postula la creación de una jurisdicción especial comunal que promueva medios alternativos de justicia tales como el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos derivados directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal[127]. Sin dudas, se trata de una jurisdicción especial sustitutiva del sistema de la justicia de paz hasta hace poco existente en el país[128]. El *sistema de justicia comunal* es asumido en las Leyes del Poder Popular de la siguiente manera:

> «La justicia comunal es un ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia de paz que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de derecho y de justicia y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinaria»[129].

127 Artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de las Comunas.

128 En fecha 02/05/2012, fue publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal, en la que expresamente se deroga la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, que había sido publicada en la G.O. Nº 4.817 Extraordinario del 21/12/1994.

129 Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

Por otra parte, cabe señalar también que en el Decreto Ley con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones, modificado y transformado en Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones[130], se han establecido las reglas con las se pretende normar el traslado progresivo de competencias y servicios, desde las entidades político-territoriales previstas en la Constitución hacia las nuevas estructuras creadas por ese orden jurídico para la transición hacia la sociedad socialista, entre las cuales destaca la comuna. Al respecto, puede afirmarse que un análisis objetivo de tales reglas revela, por una parte, que las transferencias de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, objeto de la regulación contenida en el Decreto Ley estarán, en buena medida, dirigidas no al pueblo organizado sino a las comunas, configurándose de esa manera como una descentralización absolutamente inconstitucional; y, por otra parte que lo que está contenido en tales regulaciones es, en realidad, una recentralización del Poder Público disfrazada de descentralización. En efecto, de acuerdo a la interpretación concordada de lo dispuesto en los artículos 1º, 5º, numerales 7 y 8, y 6º del Decreto Ley, entre los sujetos de transferencia o formas organizativas con la capacidad y disposición para asumir la gestión de servicios, actividades, bienes y recursos de los órganos del Poder Público nacional, estadal y municipal, destaca como espacio privilegiado la comuna. Ahora bien, estas son entidades locales integradas por comunidades vecinas organizadas para la administración y gestión de las competencias y servicios que, conforme al proceso de descentralización, les sean transferidas[131]. Pero, como antes vimos, trátase de verdaderas

130 G.O.RBV Nº 40.540 del 13/11/2014.

131 Artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de las Comunas.

entidades locales, superpuestas a los ciudadanos, con autoridades que ostentarán verdaderos poderes de imperio, como es propio de los órganos del Poder Público. Tales autoridades tendrán potestades ejecutivas, normativas, jurisdiccionales, de control fiscal y de planificación[132]. Más adelante retomaremos este asunto.

Pero además, la supuesta descentralización implicada en las transferencias de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, reguladas en el Decreto Ley que estamos comentando estará sometida al control directo del Poder Ejecutivo nacional, lo que equivale a señalar que se tratará, efectivamente de una recentralización. El Poder Ejecutivo nacional tendrá el control absoluto de todo el proceso de transferencia de competencias y servicios a las comunas. Será el factor dominante de la coordinación, planificación y ejecución de políticas y acciones para la prestación de los cometidos estatales, vaciando de contenido el postulado constitucional según el cual «las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurran». Cabe señalar al respecto que el ahora denominado Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones, estuvo motivado, principalmente, por incluir entre sus normas la participación directa, en calidad de coordinador y permanente acompañante en todo el proceso de transferencias, del Ministerio del Poder Popular

132 A la luz de los principios constitucionales que en alguna medida han sido recogidos por el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, las funciones de los órganos de los poderes públicos locales y regionales son la función ejecutiva, la función deliberante, la función de control fiscal y la función de planificación.

con Competencia en Materia de Comunas y Movimientos Sociales[133]; vale decir, del Poder Ejecutivo nacional o, dicho de otra manera, del poder central[134].

133 Ver: artículos 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones. Estos artículos, que constituyen casi la mitad del articulado de ese decreto ley de reforma, tienen como única finalidad incluir la condición de coordinador y acompañante permanente de los procesos de transferencia de gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Ministerio del Poder Popular con Competencia en Materia de Comunas y Movimientos Sociales.

134 Sobre el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones, ver los comentarios críticos publicados en la REVISTA DE DERECHO PÚBLICO Nº 130 (abril-junio 2012), de los cuales vale la pena destacar los siguientes: Jesús María Casal: «El Decreto Ley analizado representa un nuevo y serio atentado a la autonomía de los estados y municipios y a los principios democráticos que soportan la actuación de sus autoridades. Sus normas abren al poder central distintas sendas para el socavamiento de la posición constitucional de estas entidades político-territoriales» (p. 99); Carlos Eduardo Herrera: «[...] el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones se inserta dentro de la estructura del denominado 'Poder Popular'. Iniciativa del Presidente de la República dentro de su propuesta de Reforma Constitucional [...] rechazada en el referéndum popular del 02 de diciembre de 2007. Uno de los puntos importantes del proyecto de reforma era la eliminación de la descentralización como política nacional y el surgimiento de una 'democracia socialista' bajo la gaseosa idea de un 'Poder Popular o comunal' [...] el Decreto ley [...] es un capítulo más dentro de esta iniciativa a todas luces de carácter inconstitucional» (p. 115); José Luis Villegas Moreno: «Con este Decreto Ley asistimos al intento más peligroso de aplicar una energía geométrica, una geografía alternativa del poder, radical, por parte del Ejecutivo Nacional para desmunicipalizar el país» (p. 138); Juan Cristóbal Carmona Borjas («[...] el dictado de este instrumento legal [...] nos genera reservas en cuanto a su legitimidad, eficacia y validez, al instrumentarse bajo una modalidad sesgada ideológicamente (socialista), condicionando la participación ciudadana a la previa aprobación de las autoridades del Poder Central, así como utópica, al atomizar, a un nivel tal, la atención de materias de alta complejidad que ameritan responder a lineamientos uniformes y coherentes, así como a una verdadera integración institucional» (p. 140); Cecilia Sosa: «La forma de entender esta normativa

Con todo, el rol de la comuna como célula fundamental del Estado comunal se puede apreciar con claridad cuando se analizan los *sistemas de agregación comunal*. Estos, teniendo a la comuna como unidad básica, son estructuras que se van formando, juntando a las comunas en *ciudades comunales*, a estas en *federaciones comunales* y a estas últimas en *confederaciones comunales*. De la poca regulación que sobre estos sistemas de agregación comunal existe en la ley que los regula, solo se puede deducir que cada una de esas estructuras contará con un territorio específico que, en el caso de las ciudades comunales, será el de los territorios de las comunas que la forman; el de las federaciones comunales será el del distrito motor de desarrollo en el que se ubiquen; y el de las confederaciones comunales, el del *eje territorial de desarrollo*[135] correspondiente. La definición de estos últimos la proporciona el artículo 19 del Reglamento de la Ley

es aceptar la desaparición de las instancias representativas, estadales y municipales, y su existencia se justifica en la medida que año a año transfieran sus competencias hasta que desaparezcan de hecho, aunque sigan sus nombres, Poderes Públicos estadal y municipal, apareciendo en la Constitución» (p. 152); José Ignacio Hernández: «Pero el Decreto Ley aborda esa transferencia desde la concepción estatista y socialista del Poder Popular. Es decir, la transferencia solo procede a favor de instancias controladas por el Poder Ejecutivo Nacional cuyo objeto único, exclusivo y excluyente es el socialismo. Los ciudadanos han quedado privados de participar a través de otros medios y para otros fines, en contra del derecho de participación ciudadana contemplado en los artículos 62 y 70 de la Constitución. No cabe hablar, entonces, de transferencia de competencias en los términos del artículo 184, ni mucho menos de descentralización. La descentralización, en la Constitución, solo se concibe a favor de la democracia y por ende, a favor de la libertad. Pero en el Decreto Ley, como sucede en las Leyes del Poder Popular, no hay libertad, ante la imposición del socialismo como doctrina de Estado» (p. 163); Alfredo Romero Mendoza: «Se evidencia, entonces, una intervención del Poder Ejecutivo Nacional y del propio Presidente de la República en las competencias municipales y estadales, con lo cual se pretende desmoronar la descentralización y el sistema político-territorial establecido en nuestra Constitución» (p. 176).

135 Artículo 60 de la Ley Orgánica de las Comunas.

Orgánica del Consejo Federal de Gobierno que expresamente señala que son unidades territoriales de carácter estructural supralocal.

La Ley Orgánica de las Comunas establece, también, que las condiciones para la conformación de las ciudades comunales, de las federaciones comunales y de las confederaciones comunales, serán desarrolladas por el Reglamento[136]. De manera que, en este momento en que aun no se ha dictado ese Reglamento, poco se sabe de cuáles serán las autoridades de esos niveles o instancias del Poder Popular. Puede inferirse, sin embargo, que en cuanto agregaciones, seguramente tendrán autoridades que repliquen a las de los agregados. Por lo tanto puede vislumbrarse que habrá parlamentos, consejos ejecutivos, consejos de planificación, consejos de economía, bancos y consejos de contraloría, en cada una de esas estructuras, superponiéndose unos a otros.

Si puede afirmarse ya, con propiedad, que por lo que se refiere a las federaciones comunales, que coincidirán con los distritos motores de desarrollo, ellas quedarán probablemente sometidas a las autoridades de estos. Pero analicemos ahora estas unidades territoriales.

C *Los distritos motores de desarrollo*

Estas entidades territoriales se encuentran contempladas y escuetamente reguladas en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y en el Reglamento de esa ley. En estos textos se las concibe como unidades de gestión territorial, creadas por el Presidente de la República, a las cuales se les asigna una *misión distrital* y el encargo de elaborar un *plan distrital*. Además, se les dota de una *autoridad única distrital* que tendrá como función principal administrar los recursos asignados a los proyectos del distrito en función de la misión

136 Artículo 60 de la Ley Orgánica de las Comunas.

y el plan distrital[137]. Aún cuando no existe una definición de lo que se entiende por misión distrital, se puede asumir, a la luz de lo que dispone el artículo 6 de la mencionada ley, que se trata del «conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo», los cuales debe impulsar cada distrito motor de desarrollo.

Dado que aún no existe un distrito motor de desarrollo que esté funcionando[138] es poco lo que se puede decir de estas unidades de gestión territorial, más allá de lo establecido en la escueta regulación antes mencionada. Pero lo que sí puede afirmarse es que están concebidos como elementos de la división político-territorial de la República. Poco importa que en la terminología usada en los mencionados textos se pretenda distinguir entre «entidades político-territoriales» para referirse a las entidades federales previstas en la Constitución y los distritos motores de desarrollo como «unidades de gestión territorial»[139]. Estos últimos son, a no dudar, verdaderas entidades político-territoriales con recursos, funciones y autoridades propias.

Es más, en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, cuando se regula la asignación de

137 Ver: artículos 20, 21, 22 y 24 del Reglamento de la LOCFG.

138 A la fecha de estas consideraciones, no obstante diversos anuncios sobre la creación de varios distritos motores de desarrollo, solo se conoce la creación formal del distrito motor de desarrollo Ciudad Caribia, según lo que aparece consignado en la G.O.RBV Nº 40.234 del 22/08/2013. Sin embargo, nada se conoce acerca de su funcionamiento. Sobre los diversos anuncios de creación de DMD ver: Carlos Romero M., «¿Distritos motores de desarrollo, municipios o qué?», en: <http://venezuelalibre-blog.wordpress.com/2013/09/16/distritos-motores-de-desarrollo-municipios-o-que-carome31/>

139 Ver, por ejemplo, lo dispuesto en los artículos 20, 36, 41 y 42 del Reglamento de la LOCFG.

recursos por parte del Fondo de Compensación Interterritorial a los distritos motores de desarrollo se les da un tratamiento similar al que se da a las entidades político-territoriales previstas en la Constitución, en la medida en que a ellos se asignan recursos al igual que los que se asignan para las entidades político-territoriales. Así, en el artículo 36 de ese Reglamento se prevé que los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial serán destinados, preferentemente, a atender apartados especiales para los distritos motores de desarrollo, para las entidades político-territoriales y para las organizaciones e instancias del Poder Popular.

No cabe duda, los distritos motores de desarrollo son, como dijimos antes, verdaderas entidades político-territoriales con recursos, funciones y autoridades propias.

III

CARACTERIZACIÓN SUSTANCIAL DEL ESTADO COMUNAL

Cuanto hemos expuesto hasta ahora puede permitirnos una caracterización del Estado comunal que lo identifica como una estructura político-territorial paralela a la establecida en la Constitución (a); concebida para ir trasladando, progresivamente, las competencias y servicios, desde las entidades político-territoriales previstas en la Constitución hacia las nuevas estructuras que lo conforman (b); que se configura como el intento definitivo de desmantelamiento del Estado federal cooperativo previsto en la Constitución (c); y que, en la medida en que está pensado para facilitar el tránsito hacia el socialismo centralizador, estatizante o colectivista, violenta las reglas de la Constitución económica previstas en nuestra Carta Fundamental (d). Veamos.

1 EL ESTADO COMUNAL COMO ESTADO PARALELO

Es indudable que la ordenación político-territorial del Estado comunal configura una estructura paralela a la prevista en la Constitución. Es decir, una estructura puesta al lado de la constitucionalmente prevista.

Nuestra Constitución previó una estructura del Estado venezolano diseñada para un Estado federal

descentralizado[140]. En dicha estructura el territorio nacional se divide en el de los estados, el de Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales; y se organiza en municipios[141]. La descentralización prevista constitucionalmente fue concebida como una política de Estado para profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales[142]. Estando previstas detalladamente la organización y las competencias de los estados y municipios en la Constitución[143], la descentralización allí postulada se debe instrumentar a través de tres modalidades, a saber:

a Transferencias de competencias exclusivas del Poder Nacional hacia los estados y los municipios, con la participación de la Asamblea Nacional[144], lo que se perfecciona con las figuras de las *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional y las *leyes de desarrollo* dictadas por los estados, cuando se trate de transferencias de servicios en materias objeto de competencias concurrentes[145].

b Transferencias de competencias y servicios de los estados hacia los municipios que estén en capacidad de prestarlos, las cuales serán reguladas por el ordenamiento jurídico estadal[146]. Es de destacar que conforme a la sentencia de la Sala Constitucional del TSJ, Nº 843 del 01/05/2004, «la existencia de un texto legal

140 Artículo 4 de la CRBV.

141 Artículo 16 de la CRBV.

142 Artículo 158 de la CRBV.

143 Artículos 159 a 185 de la CRBV.

144 Artículo 157 de la CRBV.

145 Artículo 165 de la CRBV.

146 Artículo 165 de la CRBV.

nacional que delimite las competencias concurrentes entre las entidades federales y municipales [es] requisito indispensable para que pueda operar la descentralización (de los estados a los municipios) prevista en el único aparte [del artículo 165 de la Constitución], tal y como fue necesario bajo la vigencia de la Constitución de 1961 que se dictara la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 para que tuviera lugar la descentralización de la República a los estados» (corchetes de EJSF)[147]. Esa sentencia agregó en su *holding* lo siguiente: «además de la existencia de la legislación nacional que exige la Constitución de 1999 para que se produzca la transferencia de competencias, la lectura del único aparte del artículo 165 constitucional permite sostener que dicho proceso de transferencia de competencias de los estados a los municipios no es ilimitado sino que está circunscrito a una materia específica, ya que sólo puede tener lugar en aquella referida a competencias concurrentes entre ambos niveles político-territoriales que supongan la prestación de servicios, dado que dicho aparte único emplea como sinónimos los términos «servicios» y «competencias», según se infiere del uso por la misma disposición de los términos «gestionen» y «prestar», los cuales aluden en forma inequívoca a la gestión y prestación de servicios, y a ninguna otra actividad del ente político-territorial federal que transfiere la obligación al ente político-territorial municipal; asimismo, la norma es lo suficientemente clara para indicar al intérprete que es condición para la validez y no para la eficacia de la transferencia del servicio o competencia, el que el respectivo municipio esté

147 Consultable en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/843-110504-03-1236%20.HTM>

en condiciones efectivas de asumir dicha obligación y garantizar la satisfacción del interés general y los derechos colectivos que dependan de dicha actividad, lo cual comporta la realización de estudios técnicos dirigidos a establecer en forma previa con qué recursos se contará, además de los que serán transferidos con el servicio, para la efectiva prestación universal, continua, ininterrumpida y eficaz del mismo, así como la celebración de los respectivos convenios de transferencia de servicios entre el ente transferente y el ente transferido».

c Transferencias de servicios de los estados y municipios hacia las comunidades y grupos organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos, mediante mecanismos abiertos y flexibles creados por la ley nacional[148]. Es de hacer notar que para la participación ciudadana y de las comunidades organizadas, en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos resultantes de estas transferencias, la Constitución estableció, expresamente, que ello debe ocurrir a través de asociaciones vecinales y organizaciones *no gubernamentales*; y que nuevos sujetos de descentralización podían crearse a nivel de parroquias, comunidades, barrios y vecindades, a fin de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales, o lo que es lo mismo, podían crearse en los estados y municipios.

Ahora bien, de cuanto hemos visto en relación a la organización del Estado comunal, es claro que este comporta el establecimiento de una estructura paralela a la que previó la Constitución. A la estructura constitucional básica de estados y municipios se le ha puesto al lado, una estructura no

148 Artículo 184.

prevista en la Constitución conformada por distritos motores de desarrollo y las instancias del Poder Popular o sistemas de agregación comunales, conformados por comunas, ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales. Además, como veremos seguidamente, una estructura paralela a la prevista en la Constitución que sin duda pretende sustituir a ésta.

2 DEL TRASLADO PROGRESIVO DE COMPETENCIAS Y SERVICIOS, DESDE LAS ENTIDADES POLÍTICO-TERRITORIALES HACIA LAS NUEVAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO COMUNAL

Existen suficientes elementos de juicio que ponen de manifiesto que el propósito de colocar al lado de la estructura político-territorial prevista en la Constitución otra que es la conformada por la del Estado comunal, tiene como objetivo principal ir trasladando competencias y servicios de aquella hacia esta. Ya lo vimos al referirnos al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones. Y –debe quedar claro–, no nos referimos a las transferencias de competencias y servicios hacia los ciudadanos y las comunidades, lo que podría representar una descentralización compatible con la Constitución, sino de las transferencias hacia las comunas y sus agregaciones, que como vimos antes son entidades locales y supralocales. Transferir competencias y servicios a las comunas y a sus agregaciones es transferir a entidades locales y regionales, no a las comunidades y a los ciudadanos. Es evidente que estas últimas transferencias se harían al margen de lo previsto en la Constitución; hacia entidades no previstas en la Constitución; y en evidente perjuicio de las entidades sí previstas en la Constitución, esto es, los estados y los municipios.

Las Leyes del Poder Popular son insistentes en destacar la obligatoriedad de realizar estas transferencias. Así se desprende de lo que establecen el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular; los artículos 22.5, 29.9, 29.10 de la Ley Orgánica de las Comunas; y el artículo 1 de la reformada Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Queremos llamar la atención respecto a que no es admisible la legitimidad jurídica de estas transferencias ni siquiera invocando el argumento de que tales entidades locales creadas por las Leyes del Poder Popular sean los nuevos sujetos de descentralización a que alude el artículo 184.6 de la Constitución, pues conforme a lo previsto en esa disposición en concordancia con lo establecido en los artículos 164.2 y 165 *in fine*, estos nuevos sujetos, en el marco de los estados, deben ser promovidos por estos y encargados de servicios descentralizados conforme lo establezca la legislación estadal; y en el marco de los municipios deben ser creados dentro de la jurisdicción territorial de estos. En el caso de las comunas y sus agregaciones no están dadas estas circunstancias. Tales entidades pueden ser creadas al margen de los estados y municipios, incluso irrespetando sus límites territoriales, como ya vimos.

A ello agréguese que la participación de las comunidades y de los ciudadanos en la formulación, ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en jurisdicción de los municipios, debe llevarse a cabo a través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales. Y, obviamente, no puede afirmarse que las comunas sean asociaciones u organizaciones no gubernamentales. Es obvio, también, por tanto, que las transferencias a las comunas y a sus agregaciones no pueden ser calificadas como transferencias a las comunidades o a los ciudadanos.

3 EL DEFINITIVO INTENTO DE DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO FEDERAL COOPERATIVO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN

Ese traslado progresivo de competencias y servicios desde las entidades político-territoriales hacia las nuevas estructuras del Estado comunal es, a no dudar, el intento definitivo de desmantelamiento del Estado federal cooperativo.

En diversos trabajos anteriores[149] hemos reiterativamente denunciado que en la Venezuela de hoy viene desarrollándose desde hace algún tiempo un progresivo y agresivo proceso de desmantelamiento del federalismo cooperativo prefigurado en nuestra Constitución, tendiente al establecimiento de un sistema absolutamente centralizado de ejercicio del poder. Dicho proceso se ha venido desplegando no solo en contra de la propia Constitución, sino también en contra de la voluntad manifestada por el pueblo venezolano en el referéndum que tuvo lugar el 02/12/2007, en el que se rechazó la propuesta de reforma constitucional presentada por el Gobierno y que contenía sugerencias de modificaciones para el establecimiento de estructuras similares a las del Estado comunal, denominadas entonces «nueva geometría del poder[150]. Pues bien,

149 «La Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la subversión gubernamental contra el federalismo y la descentralización», en: LEYES SOBRE DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS, Editorial Jurídica Venezolana, obra colectiva, Caracas 2008; «La muerte del federalismo y las falacias que pretenden esconderla», en: DEFENDER LA CONSTITUCIÓN, Jesús M. Casal coord., AVDC-UCAB, Caracas 2011; y, «Vigencia del federalismo en la Venezuela del 2010», en: ERGA OMNES, Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, Nº 6, Chacao-Caracas 2011.

150 Conviene recordar que la modificación a los artículos 16 y 18 de la Constitución, propuesta en ese proyecto de Reforma Constitucional, estaba planteada en los siguientes términos: «Artículo 16. El territorio nacional se conforma, a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los

estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares. —Los estados se organizan en municipios. —La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia, respetando y promoviendo la preservación, conservación y sustentabilidad en el uso de los recursos y demás bienes jurídicos ambientales. —A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa. —La *ciudad comunal* se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal, por decreto del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros. —Igualmente, el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los Diputados y Diputadas integrantes de la Asamblea Nacional, podrá decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley. —En las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el Presidente o Presidenta de la República designará y removerá las autoridades respectivas por un lapso máximo que establecerá la ley. —Los distritos funcionales se crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país. —La creación de un Distrito Funcional implica la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico Funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación y en consulta permanente con sus habitantes. —El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de éstos, sin perjuicios del estado al cual pertenezcan. —La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo. —Las provincias federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación

de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado Venezolano. —Las provincias federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere. —La organización político-territorial de la República se regirá por una ley orgánica».

«Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República Bolivariana de Venezuela y el asiento de los órganos del Poder Nacional. —Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del referido Poder Nacional en otros lugares de la República. —El Estado venezolano desarrollará una política integral para articular un Sistema Nacional de Ciudades, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados, uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país. —A tales efectos, el Estado garantizará la función y uso social del suelo urbano, y prohíbe toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra, propugnando la superación de los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado Sistema Nacional de Ciudades. —Todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, sin discriminación étnica, de género, edad, sexo, salud, orientación política, orientación sexual, condición social o religiosa, disfrutarán y serán titulares del derecho a la ciudad, y ese derecho debe entenderse como el beneficio equitativo que perciba cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el Sistema Nacional de Ciudades. —Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, la cual será distinguida como Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano. El Poder Nacional, por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comunas, consejos comunales y demás organizaciones sociales, dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano. —Estas disposiciones serán aplicables a todo el Sistema Nacional de Ciudades y a sus componentes regionales.

fracasado ese intento de reforma constitucional, es a través de todo ese conjunto de nuevas leyes y de reformas de leyes que aquí hemos denominado Leyes del Poder Popular, como se ha querido imponer lo que fue rechazado popularmente.

Debe señalarse, además, que ese intento de desmantelamiento del federalismo cooperativo previsto en la Constitución se ha querido justificar con el deleznable argumento de que a través de las estructuras del Estado comunal es como se realiza cabalmente la descentralización planteada en nuestra Carta Magna. Vale decir, con la excusa de una nueva manera de entender la descentralización, supuestamente más ajustada a la cláusula del Estado social de derecho y de justicia, se pretende legitimar el desmantelamiento de la forma de Estado contemplada en nuestra Constitución.

Ya lo dijimos antes, el federalismo cooperativo y descentralizado previsto en nuestra Constitución, diseñado para que «las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurran»[151], debería concretarse a través de las tres modalidades arriba referidas, a saber:

a Transferencias de competencias exclusivas del Poder Nacional hacia los estados y los municipios, con la participación de la Asamblea Nacional, lo que se perfecciona con las figuras de las *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional y las *leyes de desarrollo* dictadas por los estados, cuando se trate de transferencias de servicios en materias objeto de competencias concurrentes.

b Transferencias de competencias y servicios de los estados hacia los municipios que estos estén en capacidad

151 Exposición de Motivos de la Constitución, publicada en la G.O.RBV del jueves 19/02/2009, Nº 5.908 Extraordinario.

de prestar, los cuales serán regulados por el ordenamiento jurídico estadal.

c Transferencias de servicios de los estados y municipios hacia las comunidades y organizaciones vecinales y no gubernamentales, previa demostración de su capacidad para prestarlos.

Y la descentralización que sería llevada a cabo a través de las fórmulas del Estado comunal no sólo es distinta a la que debería operar mediante las referidas modalidades, sino que conduce, efectivamente, a una muy evidente recentralización del poder. Ciertamente, las manifestaciones de esa recentralización pueden observarse si se tienen presente las facultades a que se refiere el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Popular que confiere poderes rectores al Poder Ejecutivo Nacional en el funcionamiento del Estado comunal, así como el papel que jugarán los distritos motores de desarrollo que son figuras absolutamente dependientes de ese Poder.

Pero además, los hechos ocurridos hasta el presente son demostración fehaciente del talante centralizador de quienes están postulando al Estado comunal. Con la ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, se despojó a los estados de la competencia exclusiva de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Con la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, se convirtió al Distrito Capital en una simple dependencia de las autoridades del Poder Central. Y con la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la nueva Ley de Asignaciones Especiales

Derivadas de Minas e Hidrocarburos[152], se redujeron, significativamente aportes económicos que por virtud de esas leyes corresponden a estados y municipios [153].

4 EL ESTADO COMUNAL VIOLENTA LAS REGLAS DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA PREVISTAS EN NUESTRA CARTA FUNDAMENTAL

La forma en que está asumido el Estado comunal en las Leyes del Poder Popular, es decir, como un modelo de división político-territorial, con un sistema socio-económico que permita alcanzar el socialismo estatizante y colectivista, es absolutamente contrario a las reglas de nuestra Constitución económica. Efectivamente, si bien es cierto que las reglas constitucionales sobre el sistema socio-económico, actualmente vigentes, contemplan que el Estado promoverá y protegerá formas de propiedad colectiva, ello está contemplado así como un medio para incentivar la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo[154]. Es decir, como un medio para fortalecer a un sector de la economía nacional. Pero no como una forma de eliminar y sustituir el modelo de apropiación privada de los medios y factores de producción y para establecer un sistema económico de planificación centralizada que privilegie la propiedad social sobre tales medios y factores. Además, es igualmente cierto que el Estado venezolano está constitucionalmente obligado

152 Estas dos leyes aparecen publicadas en la G.O.RBV Nº 5.991 Extraordinario, del 29/07/2010.

153 Ver, al respecto, Sánchez Falcón, E.J., en: «Vigencia del federalismo en la Venezuela del 2010», *op.cit.*, pp. 101 y ss.

154 Ver: artículo 308 de la CRBV.

a garantizar el derecho de propiedad[155] y a promocionar la iniciativa privada y la libertad de empresa[156].

El Estado comunal y, en general todo el orden jurídico establecido en las Leyes del Poder Popular, además de la recentralización política a la que antes nos referimos al denunciar el desmantelamiento del federalismo cooperativo, comportan también un proceso para avanzar hacia la centralización económica. Y ello es absolutamente contrario a la democracia y, por ende, al Estado democrático y social de derecho y de justicia contemplado en nuestra Constitución. Para evidenciar la contrariedad a la democracia de un sistema de centralización política y económica recordemos las palabras de Giovanni Sartori al respecto:

> «...cualquier concentración de todo el poder –especialmente de todo el poder político junto con todo el poder económico– crea un poder excesivo contra el cual al individuo no le queda posibilidad de defensa alguna. Ya lo sabía Trotsky: en el comunismo el que no obedece no come. Cuando el Estado se convierte en el único que da trabajo la prisión ya no es necesaria: basta con despedir y no readmitir» (2008:66-67).

155 Artículo 115 de la CRBV.

156 Artículo 112 de la CRBV.

IV

EL ESTADO COMUNAL ES UNA FIGURA QUE DESCONOCE Y SE REBELA CONTRA LAS REGLAS, PRINCIPIOS Y VALORES CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

A lo largo de lo expuesto anteriormente hemos expresado, en diversas ocasiones, que muchas de las regulaciones dictadas en los últimos tiempos para concretar la fórmula federal contemplada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela son contrarias a lo previsto en ese texto fundamental. Sin embargo, en esta parte de nuestro trabajo queremos puntualizar lo que, consideramos, son las violaciones constitucionales que se encuentran presentes en la figura de lo que hemos venido denominando Estado comunal, entendido este, tal como lo señalamos antes, como la estructura de más alto nivel, vale decir la totalidad, prevista para el supuesto ejercicio del poder popular por las comunidades organizadas. Su componente indivisible o nuclear es la comuna, pero se halla integrado por ciudades comunales que agrupan a varias comunas en un ámbito territorial determinado, federaciones comunales que reúnen dos o más ciudades comunales en el ámbito de un distrito motor de desarrollo y confederaciones comunales que agrupan a las federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo, todo ello como organización territorial para el funcionamiento de un modelo de relaciones económicas basado en la propiedad social[157].

---

157 Conviene señalar que la profesora Daniela M. Urosa, (s/f 15) da cuenta de que durante los años 2011 y 2012 se intentaron ocho demandas de nulidad por inconstitucionalidad en contra de distintas Leyes

1 EL ESTADO COMUNAL SUBVIERTE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN

En efecto, el Estado comunal, conformado por las comunas socialistas y sus sistemas de agregación, es una forma de organización político-territorial que no solo no se halla prevista en nuestra Constitución, sino que además subvierte o trastorna el orden de la organización en ella contemplada.

Ninguna duda cabe que al establecer, como se pretende, entidades regionales y locales, con autoridades, funciones y recursos distintos a los de los entes territoriales previstos en la Constitución, vale decir, estados y municipios, se desordena la organización originalmente establecida, sin que para ello exista fundamento de derecho alguno.

Ciertamente, que las entidades locales y supralocales antes mencionadas (comunas, ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales) no se hallen previstas en la Constitución, no permite, por ese solo hecho, calificarlas de inconstitucionales, dada la libertad de configuración normativa que le está atribuida al legislador. Pero, que las mismas sean creadas alterando y desordenando el esquema de división político-territorial establecido en la Constitución, sí las convierte en figuras contrarias a la Constitución.

En efecto, conforme a lo dispuesto en los artículos 16, 159, 164, 168, 169 y 178 del texto fundamental, los estados y los municipios son elementos de la organización político-territorial de la República, con autonomía y ámbitos de competencias propios, que obviamente verán afectada tal condición con la creación de entidades que tendrían a su cargo competencias

del Poder Popular; sin embargo, a la fecha de su comentario ninguna de ellas había sido decidida. Hoy debe afirmarse que al menos una de esas demandas fue decidida: la intentada contra la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, mediante sentencia N1 256 del 10/04/2014 a la que nos referiremos más adelante.

iguales, sin que se trate de entidades creadas por la potestad que tienen los estados de organizar a sus municipios y demás entidades locales y de definir su división político-territorial (164.2 y 169); y sin que, además, la asunción de competencias por esas nuevas entidades locales se deba al esquema de descentralización previsto en la Constitución, según el cual los estados descentralizarán hacia sus municipios (165) y estos y aquellos hacia las comunidades, a través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales (184).

Es de destacar que en la única sentencia dictada por la Sala Constitucional respecto de las diversas demandas de nulidad por inconstitucionalidad intentadas contra las denominadas Leyes del Poder Popular, la Nº 256 del 10/04/2014[158], que resolvió la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y de su Reglamento, se desestimaron los cuestionamientos hechos a esa ley, en particular los relativos a la creación de los distritos motores de desarrollo con el inconsistente argumento según el cual, tales figuras no se constituyen como entidades político-territoriales, «sino como una instancia administrativa que permite soslayar las dificultades derivadas de la unidad social, ambiental o económica que se presentan en algunos ámbitos geográficos, que no encuentran una correspondencia con los límites derivados de la distribución político-territorial y que por el funcionamiento o concepción de estas últimas no permite en forma eficiente abordar el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, mediante proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos.» Vale decir, en la medida en que las fórmulas previstas por el Constituyente se revelen, a juicio de los gobernantes de turno, como «ineficientes para abordar el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular», esos gobernantes estarían habilitados para dejar

158 Consultable en internet: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/162944-256-10414-2014-10-0459.HTML>

de lado las fórmulas constitucionales previstas y crear ellos sus propias fórmulas sustitutivas, subrogándose así al constituyente originario.

2 EL ESTADO COMUNAL COMPORTA LA CREACIÓN DE ENTIDADES SUPRALOCALES A SER TRATADAS DE FORMA EQUIVALENTE A LOS ESTADOS, CON MENOSCABO DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL PREVISTO PARA ESTOS

En efecto, el Estado comunal comporta la creación de distritos motores de desarrollo que son entidades supralocales con autoridades, funciones y recursos, para las que se prevé un tratamiento similar al de las entidades político-territoriales previstas en la Constitución, es decir, de los estados, en detrimento de las autoridades, funciones y recursos de estos.

Tal como vimos antes[159] en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, cuando se regula la asignación de recursos por parte del Fondo de Compensación Interterritorial a los distritos motores de desarrollo se les da un tratamiento similar al que se da a las entidades político-territoriales previstas en la Constitución, en la medida en que a ellos se asignan recursos al igual que los que se asignan para las entidades político-territoriales. En efecto, en el artículo 36 de ese Reglamento se prevé que los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial serán destinados, preferentemente, a atender apartados especiales para los distritos motores de desarrollo, para las entidades político-territoriales y para las organizaciones e instancias del Poder Popular.

Ahora bien, si se tiene presente que conforme a lo previsto en el artículo 185 de la Constitución, el Fondo de Compensación Interterritorial es el instrumento del cual dispone el

159 Ver: página 94.

Consejo Federal de Gobierno para apuntalar financieramente sus funciones de planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias, *del Poder Nacional a los estados y municipios*, resulta inconsistente con lo establecido en esa norma constitucional que se distraigan recursos que deberían estar dirigidos al financiamiento de inversiones públicas correspondientes a iniciativas de desarrollo de esas entidades públicas territoriales, para, en su lugar, financiar la acción de otros entes que no solo no están previstos en la Constitución como beneficiarios de la acción financiera del Fondo de Compensación Interterritorial, sino que, como dijimos antes, subvierten el orden constitucional de la división político-territorial de la República. Debe quedar claro que las competencias atribuidas por la Constitución al Consejo Federal de Gobierno son para planificar y coordinar «políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios», puesto que el proceso de descentralización y transferencia de competencias desde estos niveles de poder público será, principalmente, del resorte de las autoridades de tales niveles.

Ninguna duda cabe que el Estado comunal determina una reducción de los recursos que constitucionalmente corresponden a los estados y municipios, toda vez que propicia una distribución económica que sustrae recursos económicos a estos para otorgárselos a otras entidades creadas al margen de la Constitución (comunas y distritos motores de desarrollo).

De modo, pues, que distraer recursos del Fondo de Compensación Interterritorial hacia otras autoridades y entes distintos a los estados y municipios es contrario a lo previsto en el artículo 185 de la Constitución.

También en relación a este trato financiero privilegiado para los distritos motores de desarrollo y al cuestionamiento que sobre él se hace, la referida sentencia Nº 256, con

argumentos nada jurídicos –que bien podrían valer, igualmente, al revés– expresa lo siguiente: «En el señalamiento dirigido a denunciar la inconstitucionalidad de formas organizacionales como los distritos motores de desarrollo o las comunas, subyace a no dudarlo, una concepción del Estado en el cual priva [*sic*] el elemento financiero o económico que se concreta en la necesidad de garantizar un mayor ingreso de las estructuras tradicionalmente establecidas –estados y municipios–, sin percatarse que los recursos financieros asignados a tales 'entes', no les pertenecen como una estructura abstracta y desligada de la sociedad como titular de la soberanía, tales recursos están dirigidos a satisfacer las necesidades de la sociedad y, por lo tanto, la distribución de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que conforme a la Constitución ha desarrollado el legislador, no se erige como un atentado a las competencias que estos tienen asignadas ni de los posibles ingresos extraordinarios de los cuales podrían ser titulares de no existir estas nuevas formas organizacionales, sino es un medio que permite potenciar y auxiliar, la tarea común de todos los órganos que ejercen el Poder Público, bajo el principio de colaboración y racionalidad de la actividad de la administración».

Valga señalar al respecto que no solo no se trata de una distribución de recursos del Fondo de Compensación Interterritorial no conforme a la Constitución, sino que los recursos financieros asignados a tales «entes» les pertenecen, pues así lo dispuso la Constitución, precisamente como «un medio que permite potenciar y auxiliar, la tarea común de todos los órganos que ejercen el Poder Público, bajo el principio de colaboración y racionalidad de la actividad de la administración».

3 EL ESTADO COMUNAL ALTERA LA LÓGICA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN SEGÚN LA CUAL SON LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS LA PLATAFORMA BÁSICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El Estado comunal altera la lógica prevista en la Constitución según la cual son los estados y los municipios la plataforma básica de la descentralización, de suerte que, efectivamente, «comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurran», tal como lo explica la Exposición de Motivos de la Constitución, en el pasaje citado al inicio de este trabajo.

Ciertamente, tal como lo dijimos antes[160] la fórmula prevista en la Constitución para llevar a cabo la descentralización comporta tres modalidades de transferencias de competencias, a saber: desde el Poder Nacional hacia los estados, desde estos hacia los municipios y desde aquellos y estos hacia las comunidades y grupos vecinales organizados. En las dos primeras modalidades se requiere la participación de los respectivos organismos legislativos a quienes corresponderá la sanción de las respectivas leyes de base y leyes de desarrollo. Y en lo que respecta a la transferencia hacia las comunidades y grupos vecinales organizados, la participación del municipio es requerida como escenario privilegiado de la participación del ciudadano, «como sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa», como así lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución[161].

160 Ver: página 90.

161 Ver: segundo párrafo de la parte atinente a las Disposiciones Fundamentales del Título IV, Del Poder Público.

Ahora bien, bajo la fórmula del Estado comunal, al menos en la formulación legislativa desarrollada hasta ahora, los estados y los municipios han descendido en importancia en el rol a desempeñar en el proceso de descentralización de competencias y servicios, toda vez que dicho proceso estaría dirigido, fundamentalmente, por el Poder Ejecutivo, no sólo en lo que se refiere a su planificación, sino también en lo referente a su ejecución. Quizá las normas más emblemáticas en relación al papel que habrá de jugar en la materia el Poder Ejecutivo son las que están contenidas en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones (LOTPPGACSBA), en las cuales se atribuye al órgano competente en materia de comunas y movimientos sociales (hoy Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales) no solo la coordinación de las transferencias de los servicios, actividades, bienes o recursos sino también la facultad de resolver los conflictos que se presenten entre los sujetos de transferencias y los estados, municipios y órganos del Poder Público Nacional, en relación a las solicitudes de transferencias de la gestión y administración de tales servicios, actividades, bienes o recursos[162]. Es obvio que tales normas legales violentan la autonomía de los estados y, por lo que se refiere a los municipios, desconocen la garantía judicial que protege la autonomía de estas entidades locales, prevista en el artículo 168, parte *in fine*, según el cual sus actos solo podrán ser impugnados ante los tribunales competentes.

162 Ver: artículos 8, 9 y 10.

4 EL ESTADO COMUNAL PRIVILEGIA LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS, ACTIVIDADES, BIENES O RECURSOS, NO HACIA LAS COMUNIDADES Y GRUPOS VECINALES, SINO HACIA LA COMUNA, QUE ES UNA ENTIDAD ESTATAL LOCAL, DIRIGIDA POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Mediante la apariencia de hacer operativa la descentralización prevista en la Constitución para transferir competencias y servicios hacia grupos organizados de la comunidad y así garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales, el Estado comunal propicia tal transferencia, principalmente, hacia la nueva figura de la comuna que viene en definitiva a ser una entidad estatal, dirigida por el Poder Ejecutivo nacional. El artículo 184.2 de la Constitución es claro al plantear que la descentralización de servicios que gestionen estados y municipios deberá hacerse con participación de comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de *asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales*, y es evidente que las comunas son entidades locales estatales. Además, no cabe pensar que las comunas sean un ejemplo de los nuevos sujetos de descentralización a que se refiere el mismo artículo 186, en su numeral 6, pues es también evidente que ellas no son promovidas por los municipios en sus parroquias, comunidades, barrios y vecindades e, incluso, podrían crearse irrespetando los límites territoriales tanto de los estados como de los municipios.

5 EL ESTADO COMUNAL VULNERA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL RELATIVO AL CARÁCTER DIRECTO DEL SUFRAGIO

Ninguna duda cabe que el hecho de que algunas de las autoridades del Estado comunal, en particular en las comunas, sean designadas en elecciones de segundo grado (los

consejos ejecutivos), es una circunstancia que representa una flagrante violación del derecho al sufragio directo previsto en el artículo 63 de la Constitución.

6 EL ESTADO COMUNAL ES CONTRARIO A LAS REGULACIONES SOBRE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA CONTEMPLADAS EN NUESTRA CARTA FUNDAMENTAL

Efectivamente, que el Estado comunal propenda a la creación de un modelo de sociedad en el que la propiedad privada de los factores y medios de producción y, por tanto, la propiedad privada, quede degradada a tal punto que hasta podría desaparecer, lo coloca en la antesala del socialismo marxista-leninista, esto es, el socialismo estatizante o colectivista, el cual es contrario a la Constitución económica que rige en nuestro país y por la cual el Estado venezolano está constitucionalmente obligado a garantizar el derecho de propiedad y a promocionar la iniciativa privada y la libertad de empresa.

7 EL ESTADO COMUNAL ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DEL PLURALISMO POLÍTICO

El establecimiento del Estado comunal en Venezuela y, particularmente, la comuna socialista que con él se pretende, significaría una flagrante vulneración del principio fundamental y valor superior del orden jurídico estatal de nuestro país, contemplado en el artículo 2 y relativo al pluralismo político.

Para evidenciar el carácter flagrante de esta violación, bastaría, simplemente, añadir a la mención que hicimos al inicio de este trabajo sobre el Plan «Comuna o Nada»[163] lo siguiente:

163 Ver: página 11.

De la definición ministerial del Plan «Comuna o Nada» se desprende, sin duda alguna, una absoluta identificación entre lo que es una acción estatal a cargo del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales y lo que debería ser la actuación particular de una determinada agrupación política partidista, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), organización que le ha propuesto al país la construcción del denominado Socialismo del Siglo XXI y que en los actuales momentos ocupa funciones de gobierno. Ninguna duda cabe que hablar de «movilización política y social para fortalecer las bases del proceso revolucionario» a «partir de los territorios donde existen claras fortalezas políticas», tal como lo hace el referido plan es hablar de la movilización de la militancia y de los simpatizantes de ese partido político para la promoción de su propuesta de construir el denominado Socialismo del Siglo XXI. Dicho de otra manera y sin eufemismos, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales, en la ejecución del Plan «Comuna o Nada» opera como si fuese la secretaría de organización del PSUV, en lo que se refiere a la movilización de su militancia y de sus simpatizantes[164].

164 Muy ilustrativo de lo dicho es lo establecido en el citado Plan, uno de cuyos pasos de la primera fase, denominada *Campaña Comuna o Nada, Chávez vive*, ordena que en el proceso de desarrollo del plan se organicen «mesas de acompañamiento», coordinadas por un «acompañante técnico o servidor público designado por el Ministerio del Poder Popular quien deberá impulsar los procesos para constituir comunas, con un plan de acción en el cual se distinguen, entre otras actividades, los «Homenajes a Hugo Chávez en el sector, el barrio o el caserío: actividades festivas para rendir tributo al Comandante eterno como inspiración de la Revolución Bolivariana» (página 16 del Plan Político Estratégico Comuna o Nada, Chávez vive Primera Fase, consultable en portal del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales: <http://www.mpcomunas.gob.ve/plan-politico-estrategico-comuna-o-nada/>).

8 EL ESTADO COMUNAL SE ORIENTA HACIA UNA RECENTRALIZACIÓN DEL PODER ESTATAL

En fin, el Estado comunal comporta una recentralización del poder estatal, cuyas manifestaciones más evidentes son, por una parte, la rectoría que el Poder Ejecutivo ejercerá sobre las comunas y sus sistemas de agregación y, por la otra, la creación –con designación de autoridades– de los distritos motores de desarrollo, también por parte del Poder Ejecutivo Nacional; lo cual es absolutamente contrario al federalismo cooperativo que prefiguró el constituyente en nuestra Carta Magna.

CONCLUSIÓN

Retomando la cuestión planteada al inicio de este trabajo en el sentido de precisar si bajo la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, son compatibles la forma del Estado federal prevista en ese texto fundamental y la forma del Estado comunal que se ha pretendido establecer en nuestro país con el dictado de las denominadas Leyes del Poder Popular y con las acciones emprendidas por el grupo político que actualmente gobierna en nuestro país, las cuales fueron referidas en las páginas iniciales de este documento, no cabe sino una sola y simple conclusión:

El Estado comunal en los términos en que se ha propuesto hasta el momento es absolutamente incompatible con el federalismo cooperativo contemplado en esa misma Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias Bibliográficas

Arcaya, Mariano (1971)
Constitución de la República de Venezuela, Tomo I, Caracas, Empresa El Cojo.

Asamblea Nacional Constituyente (1999-2000)
Gaceta Constituyente (Diario de Debates), Caracas, Imprenta del Congreso de la República.

Brewer Carías, Allan R. (2001)
Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999, Caracas, coed. de Editorial Jurídica Venezolana y la Universidad Católica del Táchira.

——— (2009)
Introducción general al régimen del Distrito Capital y su incidencia en el régimen municipal del Distrito Metropolitano de Caracas, Colección Textos Legislativos, Nº 45, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

——— (2010):
«La inconstitucional creación de un 'Estado comunal del poder popular' en Venezuela y la desconstitucionalización del estado de derecho», consultable en <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201035..%20Brewer.%20LA%20CREACI%C3%93N%20DEL%20ESTADO20COMUNAL%20Y%20LA%20DESCONSTITUCIONALZIACI%C3%93N%20DEL%20ESTADO%20DE%20DERECHO%20EN%20VENE%29.pdf>.

——— et alter (2011)
Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal, Colección Textos Legislativos, Nº 50, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Burdeau, Georges (1981)
Derecho constitucional e instituciones políticas, Madrid, Editora Nacional.

Carmona Borjas, Juan Cristóbal (2012)
«Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones». Revista de Derecho Público, Nº 130, abril-junio, Caracas.

Casal, Jesús María (2012)
«Un paso más en la construcción del Estado socialista comunal», Revista de Derecho Público, Nº 130, abril-junio, Caracas.

COMBELLAS, RICARDO (2001)
DERECHO CONSTITUCIONAL. UNA INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Caracas, Mc Graw Hill.

CHÁVEZ FRÍAS, HUGO (1999)
IDEAS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE LA V REPÚBLICA, parte I, Edic. La Piedra.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ (1997)
CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I. Madrid, Editorial Civitas, 8.ª ed.

GARCÍA-PELAYO, MANUEL (1959)
DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO, 5.ª ed., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid. [Existen reediciones facsimilares de Alianza Editorial S.A., Madrid, 1984 y de la Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2002].

HERNÁNDEZ, JOSÉ IGNACIO (2012)
«Reflexiones sobre el nuevo régimen para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones», REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Nº 130, abril-junio, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

HERRERA, CARLOS EDUARDO (2012)
«El Decreto Nº 9.043, un paso más en la creación del Poder Popular», REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Nº 130, abril-junio, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

LA ROCHE, HUMBERTO J. (1972)
«El federalismo en Venezuela», en: LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONTINENTE AMERICANO, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM.

PEÑA SOLÍS, JOSÉ (2005)
LOS TIPOS NORMATIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, Colección Estudios Jurídicos, Nº 14, pp. 25-273, Caracas, ed. del Tribunal Supremo de Justicia.

RACHADELL, MANUEL (2003)
«¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano», en ESTUDIOS EN HOMENAJE AL PROFESOR ALLAN RANDOLPH BREWER CARÍAS, pp. 3271-3312. UCV, Madrid, Editorial Civitas.

——— (2010)
«Influencia hispánica en la adopción del federalismo en Venezuela», REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Nº 121, enero-marzo, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Romero M., Carlos (2013)
«¿Distritos motores de desarrollo, municipios o qué?», en <http://venezuelalibreblog.wordpress.com/2013/09/16/distritos-motores-de-desarrollo-municipios-o-que-carome31/>

Romero Mendoza, Alfredo (2012)
«Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones», Revista de Derecho Público, Nº 130, abril-junio, Caracas.

Romero Muci, Humberto (1990)
«Aspectos tributarios en la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público», en Leyes para la descentralización política de la Federación, pp. 183 y ss., Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

Sánchez Falcón, Enrique J. (2007)
«El federalismo en la Constitución de 1999. Proceso constituyente y desarrollos legislativos», en Tendencias actuales del Derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun, coordinado por Jesús María Casal H., Alfredo Arismendi A. y Carlos Luis Carrillo A., Tomo I, pp. 591-628, Caracas, UCV-UCAB.

——— (2008)
«La Ley especial sobre la organización y régimen del Distrito Capital y la subversión gubernamental contra el federalismo y la descentralización», en Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas, obra colectiva, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

——— (2011-a)
«La muerte del federalismo y las falacias que pretenden esconderla» en Defender la Constitución, Jesús M. Casal coord., Caracas, AVDC-UCAB.

——— (2011-b)
«Vigencia del federalismo en la Venezuela del 2010», en Erga Omnes, Nº 6, Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas.

——— (2011-c)
«Las leyes del poder popular como el orden jurídico de una pretendida transición hacia el socialismo. Análisis crítico», en Erga Omnes, Nº 7, Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas.

——— (2014)
«El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado», REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, abril-junio, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (2000)
PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol I, 3.ª ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.

SARTORI, GIOVANNI (2008)
ELEMENTOS DE TEORÍA POLÍTICA, versión de Mª Luz Morán, Madrid, Alianza Editorial.

SOSA, CECILIA (2012)
«El carácter orgánico de un Decreto con Fuerza de Ley (no habilitado) parala gestión comunitaria que arrasa lentamente con los poderes estadales y municipales» en REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Nº 130, abril-junio, Caracas.

STEIN; EKKEHART (1976)
DERECHO POLÍTICO, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar.

TSJ-SALA CONSTITUCIONAL (2000)
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/1563-131200-00-2658%20.HTM>

——— (2004)
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/843-110504-03-1236%20.HTM>

——— (2006)
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2495-191206-02-0265.HTM>

——— (2008)
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/565-150408-07-1108.HTM>

——— (2014)
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/162944-256-10414-2014-10-0459.HTML>

UROSA, DANIELA M. (S/F)
«Alcance e implicaciones del Poder Popular en Venezuela», en <www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/Daniela Urosa.pdf>

VILLEGAS MORENO, JOSÉ LUIS (2012)
«Hacia la instauración del Estado comunal en Venezuela», en REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Nº 130, abril-junio, Caracas, Editorial jurídica Venezolana.

WATTS, RONALD (2001)
«Modelos de reparto federal de poderes», en REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES, Nº 167. Consultable en el sitio de Internet <UNESCO.org/issj/rics167>

WEINSTOCK, DANIEL (2001)
«Hacia una teoría normativa del federalismo», en REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES, Nº 167. Consultable en el sitio de <Internet UNESCO.org/issj/rics>

CUADERNOS DE LA FUNDACIÓN

Títulos publicados en esta colección:

1 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
Idea de la Política

2 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
Federico II de Suabia
y el nacimiento del Estado moderno

3 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
Orden, ordenación y organización

4 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
Auctoritas

5 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
El feudalismo

6 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
La ciudad mercantil medieval

7 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
Formas políticas de la Alta Edad Media

8 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
La idea medieval del derecho

9 **MAX SCHELER**
Sobre el resentimiento

10 **GRACIELA SORIANO**
Hispanoamérica. Historia, desarrollo
diacrónico e historia política

11 **CARLOS LEAÑEZ SIEVERT**
Mito y política medieval en la obra de
García-Pelayo

12 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
La constitución estamental

13 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
El Estado de nuestro tiempo

14 **JUAN CARLOS REY**
Crisis de la responsabilidad política en Venezuela.
La remoción de Carlos Andrés Pérez de la Presidencia

15 **GRACIELA SORIANO DE GARCIA-PELAYO**
Reflexiones sobre lo público y lo privado

16 **MANUEL GARCIA-PELAYO**
Las culturas del Libro

17 **GRACIELA SORIANO DE GARCIA-PELAYO**
El personalismo político, pasado y presente
de una recurrencia

SIC ITUR AD ASTRA

FUNDACIÓN MANUEL GARCÍA-PELAYO

Los Cuadernos de la Fundación están
estructurados en áreas temáticas que incluyen:

- Temas Políticos (serie roja)
- Temas Jurídicos (serie granate)
- Temas Sociales (serie amarilla)
- Temas Antropológico-Políticos (serie naranja)
- Temas Teórico-Conceptuales (serie azul)